PRATIKNO
CORNELIS LAY

Amalinda Savirani

Derajad S. Widhyharto

Hasrul Hanif

Mada Sukmajati

Miftah Adhi Ikhsanto

Nanang Indra Kurniawan

penembakan yang dilakukan oleh apar keamanan adalah pelanggaran hak asa manusia. Tidak dapat dibenarka melakukan penembakan terhada masyarakat. "Senjata api yang dimilik aparat keamanan adalah untuk melin dungi rakyat, bukan untuk menakut nakuti dan membunuh rakyat. Di mana ada penangkapan, penyiksaan, dan pe nembakan sudah termasuk pelanggaran HAM. Mereka harus diperlakukan secara manusiawi."

Belum lagi jelas persoalan diskrimi nasi penegakan hukum, akibat tidak diprosesnya pelanggaran HAM yang dilakukan aparat kepada penduduk sipil, berbagai manuver pemerintah pusat yang mengirimkan satuan-satuan keamanan-

Sedangkan untuk penangk untuk periode sama, terjadi sebany kasus, di mana korban tertinggi Pebruari sejumlah 28 orang. Seme penculikan sebanyak 28 kasus, terti pada Januari sebanyak delapan or

Setiap orang berhak atas semua hak-hak dan kebebasan yang tercantum dalam Deklarasi ini tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal usul atau status lainnya.

International menyatak menunjukkan bahw terhadap hak asasi man hal yang paling menda jamin adanya lingkungan stabil yang memungk pembangunan yang ber pertumbuhan ekonomi.

KOMNAS HAM 1993-1997
PERGULATAN DALAM OTORITARIANISME

FISIPOL UGM

UNIVERSITAS
JOGJAKARTA

KOMNAS HAM 1993-1997
PERGULATAN
DALAM OTORITARIANISME

Cornelis Lay
Pratikno

Amalinda Savirani
Derajad S. Widhyharto
Hasrul Hanif
Mada Sukmajati
Miftah Adhi Ikhsanto
Nanang Indra Kurniawan

PolGov
RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM

Komnas HAM 1993-1997
Pergulatan dalam Otoritarianisme

Editor
Cornelis Lay, Pratikno
Nanang I. Kurniawan, Derajad S. Widhyharto

Desain Cover
Andi Seno Aji

Tim Penulis
Cornelis Lay, Pratikno,
Amalinda Savirani, Nanang Indra Kurniawan,
Miftah Adhi Ikhsanto, Mada Sukmajati,
Hasrul Hanif, Derajad Sulistyo Widhyharto

Penerbit
FISIPOL UGM
Jl. Socio Justisia, BULAKSUMUR, YOGYAKARTA 55281
Telp/Fax : (0274) 563362
E-mail : studi_ham@fisipolugm.i-p.com
Didukung oleh :
The Asia Foundation dan USAID
Cetakan Pertama, Juni 2002

Pencetak
PUSTAKA PELAJAR OFFSET

Kata Pengantar

Karakter dasar rejim Orde Baru yang mulai dibangun 1965 tidak bisa dipisahkan dengan represi politik dan kekerasan. Pelanggaran HAM yang melibatkan negara sebagai pelaku hampir tunggal, dengannya, menjadi akibat wajar yang bisa dibayangkan oleh orang awam sekalipun. Karakter ini diekspresikan dengan dibentuknya operasi militer dalam kehidupan sehari-hari melalui lembaga semacam Opsus, Kopkamtib dan sejenisnya, dan juga melalui peradilan anti-subversi yang tidak jelas definisinya. Aparatur negara memonopoli tafsir tentang kebenaran yang pada gilirannya membuka pintu selebar-lebarnya bagi pelanggaran HAM oleh negara.

Proses pembentukan dan kiprah Komnas HAM selama 1993-1997 merupakan kasus menarik untuk memahami pergeseran peta politik di Indonesia di paruh waktu Orde Baru. Inilah untuk kali pertama, pemerintah orde baru mulai membuka peluang bagi bergulirnya gagasan universalistik tentang HAM yang sebelumnya senantiasa ditentang keras. Inilah kali pertama Indonesia berminat untuk masuk ke dalam Komnas HAM PBB. Dan untuk kali pertama pula bergulir gagasan pembentukan Komnas HAM yang presiden Suharto sendiri berusaha untuk

tidak mengintervensinya. Padahal, penegak HAM di Indonesia kala itu sangat identik dengan peradilan dan kontrol terhadap aparatur negara. Kehadiran Komnas HAM tidak semata-mata menggabarkan terjadinya peningkatan kepedulian terhadap penegakkan HAM, namun juga menggambarkan terjadinya peningkatan tekanan politik internasional dan domestic terhadap Orde Baru pada saat itu. Bahkan, pada tataran tertentu, ia menggambarkan pula terjadinya fragmentasi politik yang menguat di inter-nal Negara. Semua ini memberikan ruang bagi kehadiran Komnas HAM lengkap dengan segala reputasinya.

Buku ini lebih banyak menyorot tentang kemampuan Komnas HAM untuk terbebas dari intervensi Negara. Walaupun dibentuk oleh Kepres (bukan UU), dibiayai oleh anggaran Sekretariat Negara (bukan pos tersendiri dalam APBN), dan pengurusnya ditunjuk oleh pemerintah (bukan pilihan masyarakat), Komnas HAM dalam perjalanannya mampu untuk mandiri. Bagaimana bentuk kemandiriannya dan apa sumber energinya akan menjadi fokus bahasan.

Para pembaca sekalian mungkin merasa heran, mengapa buku yang menganalisis Komnas HAM periode 1993-1997 ini baru terbit tahun 2002. Studi yang kemudian menjadi buku ini dimulai awal 1997 atas dukungan anggaran dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, yang hanya cukup untuk melakukan studi documenter dan analisis media. Dengan dibantu oleh Abdul Gaffar Karim, penelitian tersebut menghasilkan laporan singkat yang tidak dipublikasikan.

Karena ketertarikan untuk mengembangkan lebih lanjut, kami, Pratikno dan Cornelis Las, bersepakat untuk melakukan

wawancara dengan berbagai pelaku yang terlibat dalam pembentukan dan proses kerja Komnas HAM. Ketertarikan kami bukan pertama-tama pada isu HAM, tapi pada masalah kelembagaan. Komnas HAM menyajikan diri sebagai sebuah contoh dari sebuah penyimpangan teoritik dan empiric mengenai lembaga korporatisme Negara. Penelitian tersebut kali lakukan pada tahun 1997 sampai awal 1998 dengan dukungan dana yang terbatas dari INPI-Pact, Jakarta. Inilah untuk kali pertama laporan studi ini lebih layak untuk dibaca, yang kemudian diseminarkan di Jakarta tahun 1997 pada seri peringatan ulang tahun HAM. Untuk itu kami ucapkan terima kasih kepada INPI-Pact yang telah memberikan dukungan.

Sampai pada tahap ini, kami tidak cukup percaya diri untuk menerbitkan buku tersebut. Laporan penelitian kami barangkali hanya beredar pada kalangan yang terbatas. Empat tahun berlaku, reformasi politik terjadi, presiden Suharto dilengserkan, krisis politik terjadi, demokratisasi politik tidak kunjung jelas arahnya, dan Komnas HAM-pun tercabik-cabik. Pada saat inilah kami dihubungi beberapa teman di LSM, anggota Komnas HAM dan juga di The Asia Foundation (TAF) dan USAID untuk melanjutkan studi kami tentang Komnas HAM untuk pasca 1998. Tentu saja kami bergembira, karena ternyata hasil studi kami terdahulu, yang kemudian menjadi buku ini, masih diingat orang. Atas dukungan dari TAF dan USAID, kami melakukan studi Komnas HAM periode 1998-2001 yang kemudian lahir menjadi buku.

Kalau studi Komnas HAM untuk periode 1998 diterbitkan, mengapa untuk periode sebelumnya tidak diterbitkan? Inilah

yang mendorong kami untuk memperkaya data bagi penulisan Komnas HAM 1993-1997 ini yang kemudian menjadi buku yang ada di hadapan pembaca. Oleh karena itu, kami juga berterima kasih kepada The Asia Foundation dan USAID yang telah membantu secara finansial dalam percetakan buku ini. Pembaca bisa membayangkan berapa studi ini dilakukan dalam beberapa tahap dan melibatkan dukungan dari berbagai pihak, mulai dari Fisipol UGM, INPI-Pact, The Asia Foundation dan USAID. Kepada mereka kami berterima kasih.

Terima kasih juga kami sampaikan kepada para narasumber kami yang bersedia untuk menjelaskan pengalaman mereka dalam proses pembentuk dan bekerjanya Komnas HAM periode 1993-1997. Terimakaish kepada para angora Komnas HAM Asmara Nababan, C.D.R. Amaral, Albert Hasibuan, Soetandyo Wignjoesoebroto, Soegiri, dan B.N. Marbun. Juga kami ucapkan banyak terimakasih kepada Menlu RI Hasan Wirayudha yang sempat meluangkan waktu di sela-sela perjalanannya di Eropa untuk melakukan wawancara dengan penulis. Beberapa teman dari LSM juga sangat membantu, terutama dari Kama Candra Kirana, Kastorius Sinaga dan semua pihak yang tidak mungkin kami sebut satu per satu telah merelakan waktu-nya untuk diwawancarai oleh tim peneliti.

Tidak lupa penghargaan setinggi-tingginya kepada *the rising start* dari Fisipol UGM, baik yang sudah menjadi staf akademis di fakultas ini, Amalinda Savirani dan Mada Sukmajati, yang baru saja lulus, Nanang Indra Kurniawan dan Derajad Sulistyo Widhyharto, serta yang masih berstatus mahasiswa, Miftah Adhi Ikhsanto, dan Hasrul Hanif. Mereka telah membantu kami

dalam banyak hal, baik mencari data dan memanfaatkannya. Mereka yang cerdas dan tidak kenal lelah juga menjadi inspirasi bagi kami untuk serius menggarap buku ini. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Yogyakarta, Juni 2002

Pratikno

Cornelis Lay

BHINNEKA TUNGGAL IKA
KOMNAS HAM RI

Daftar Isi

Kata Pengantar iii
Daftar Isi ix

I. Menyibak Ironi 1
   A. Meneliti Komnas HAM 3
   B. Relevansi Teoritik 7
   C. Alur Argumen 15

II. Represi Politik dan Korporatisme Negara 19
   A. Politik Ideologi dan Otonomi Negara 20
   B. Politik Represi dan Potensi Pelanggaran HAM 22
   C. Strategi Korporatisme Negara dan Pembentukan Komnas HAM 28
   D. Peluang Kemandirian 32

III. Tekanan Politik Internasional dan Domestik 35
   B. Tekanan Politik Domestik 40
   C. Tekanan Politik Internasional 46

D. Benih Awal Keterbukaan Negara 54

IV. Pembentukan dan Profil Kelembagaan Komnas HAM 63
A. Sekltar Pembentukan Komnas HAM 65
B. Tugas dan Kewenangan Komnas HAM 77
C. Struktur Organisasi Komnas HAM 79
D. Keanggotaan Komnas HAM 82

V. Kiprah Komnas HAM dalam Penanganan Kasus 86
A. Dari Perceraian Sampai Pemberontakan 87
B. Learning by Doing 93
C. Keterbatasan Organisasional 97
D. Perjuangan Menuju Kemandirian 104
E. Catatan di Tengah Keberhasilan 113

VI. Profil dan Energi Kemandirian Komnas HAM 117
A. Kemandirian dari Negara dan Suap 118
B. Sumber Energi Kemandirian 126
C. Prospek Kemandirian Komnas HAM 136
D. Komnas HAM dalam Pembangunan Politik Indonesia 140

VII. Kendala dan Prospek..... 146
A. Dari Pesimisme ke Optimisme 147

B. Tantangan dan Prospek 153
C. Implikasi Teoritik 160

Daftar Pustaka 163
Indeks 171
Biodata Penulis 179

I

Menyibak Ironi

Walaupun politik selalu melibatkan para aktor di masyarakat dan negara, namun untuk memahami politik selama Orde Baru para peneliti merasa cukup memahami perilaku negara (*state –centered approach*). Sebab, dalam pola politik Orde Baru ini kekuatan negara sangat dominan dan tidak memberikan ruang sama sekali kepada peran politik masyarakat. Bahkan, negara di era ini sering dianggap sebagai bukti dominasi negara yang paling kuat dalam sejarah politik Indonesia sejak masa kolonialisme (Anderson, 1983). Oleh karena itu, banyak peneliti beranggapan bahwa kalau kita mampu memahami perilaku aktor negara, seperti militer dan birokrasi, kita akan mampu memahami politik Indonesia. Pandangan ini telah melahirkan studi tentang politik Indonesia yang memfokuskan perhatiannya kepada aktor-aktor negara yang dominan. Studi-studi sampai awal 1990-an secara terus-menerus menggarisbawahi tentang tunggal dan solidnya negara di era Orde Baru. Di satu sisi pendekatan semacam ini efektif untuk memahami politik indonesia pada saat itu, namun di sisi lain bisa membawa resiko ketidak mampuan studi politik untuk

memahami dinamika masyarakat dan fragmentasi aktor-aktor negara.[1]

Buku ini, yang diangkat dari penelitian yang dilakukan pada tahun 1997 dan dikembangkan lagi tahun 2001-2002, tidak bermaksud untuk membalik fokus perhatian sepenuhnya kepada masyarakat. Kami tertarik untuk melihat aktor-aktor yang berada di antara negara dan masyarakat, yang kami perkirakan bisa menjadi penghubung awal antara negara dan masyarakat di era rejim otoriter. Bagaimana lembaga-lembaga penghubung ini bekerja, untuk kepentingan negara beserta aparatus rentenya ataukah untuk kepentingan masyarakat, adalah hal-hal yang penting untuk dikaji.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) kami anggap sebagai kasus menarik dalam hal ini. Pertama, lembaga ini jelas-jelas dibentuk oleh pemerintah pada saat politik hegemoni negara sangat kuat dan dominan. Namun, lembaga ini justru mampu mengemban amanah penegakan hak-hak asasi manusia yang notabene banyak dilanggar oleh negara. Kedua, kinerja lembaga ini selama 1993-1997 telah mampu membangun citra sebagai lembaga yang mandiri dari intervensi negara dan bahkan menyulitkan negara dalam kasus pelanggaran HAM. Dan ketiga, lembaga ini dianggap telah memberikan kontribusi besar dalam awal penegakan HAM di Indonesia, bahkan dalam meletakan alasan-alasan bagi tumbuh dan berkembangnya demokrasi. Dengan meneliti Komnas HAM, kita bisa mem-pelajari politik

1 Elaborasi menarik tentang hal ini bisa dilihat dalam MacIntyre (1990) dan Pratikno (1996)

Indonesia dan sekaligus memahami proses pergulatan panjang ke arah penegakan HAM di Indonesia.

Bab ini mengelaborasi lebih lanjut relevansi sebuah penelitian mengenai Komnas HAM, baik dari dimensi praksis politik Indonesia maupun dari dimensi teoritik. Perdebatan tentang hubungan antara negara dan masyarakat, otonomi negara, strategi korporatisme negara akan menjadi fokus bahasan di bagian selanjutnya pada bab ini. Kemudian, sebagai bab pendahuluan, di bagian akhir bab ini juga diuraikan secara ringkas tentang bagaimana logika penelitian dan argumen dalam buku ini dibangun.

A. Meneliti Komnas HAM

Kelahiran Komnas HAM di pertengahan 1993 dipandang orang dengan penuh keraguan, bahkan kesinisan, bagi penegakan hak-hak asasi manusia di Indonesia; Lembaga ini dilihat tidak lebih sebagai penambah pernik-pernik dominasi negara di arena politik Orde Baru. Pendapat ini didukung dengan argumentasi yang cukup jelas. Pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia banyak dilakukan oleh negara atau paling minim atas restu negara. Seringkali negaralah yang menjadi pelaku utamanya ketika ambisi-ambisi politik digayuh melalui pola otoritarianisme birokratik. Konsekuensinya, penegakan HAM tidak akan bisa diharapkan dari pihak negara dan juga dari institusi yang dilahirkan dari kebaikan hati negara semisal Komnas HAM.

Sementara itu, dilihat dari sejarah pembentukannya, Komnas HAM lahir dari rahim negara. Lembaga ini dibentuk

dengan Keputusan Presiden; anggarannya dibiayai negara melalui birokrasi eksekutif; anggotanya untuk pertama kali diangkat oleh Presiden dan diketuai oleh seorang mantan pejabat negara yang sekaligus merupakan orang kepercayaan Soeharto yang sedang menapak ke arah personal ruler. Menjadi logis dengannya, jika Komnas HAM diyakini akan sangat rentan terhadap penetrasi pemerintah. Dalam rumusan teoritis, Komnas HAM tak lebih dari sebuah lembaga korporatisme negara yang dibentuk oleh pemerintah untuk meredam teriakan para aktivis HAM agar bergabung dalam derap himne otoritarianisme pemerintah.

Namun, kiprah Komnas HAM selanjutnya, bahkan sejak awal pembentukannya, cukup menghenyakkan. Tanpa perlu banyak waktu untuk pendewasaan, Komnas HAM sudah mampu berteriak keras dan bersikap berani, bahkan dalam kasus yang sangat sensitif secara politik. Komnas HAM tumbuh menjadi lembaga berwibawa yang menjadi tumpuan para terdesak, yang seakan menggeser peran para 'wakil rakyat' sebagai penyeimbang dominasi kekuasaan eksekutif. Walaupun demikian, dengan kiprah Komnas HAM semacam itu, tidaklah cukup bagi kita untuk memahami posisi, peran dan prospeknya secara jelas. Beberapa pertanyaan masih sangat mengganggu lamunan kita.

Pertama, benarkah Komnas HAM mandiri dari penetrasi pemerintah? Benarkah Komnas HAM berseberangan dengan posisi pemerintah? Apakah dinamika lembaga ini tidak lebih dari pernik-pernik penghias otoritarianisme Orde Baru?

Kedua, kalaupun Komnas HAM mampu mandiri, dalam hal apakah lembaga ini mampu mandiri? Apakah kemandirian itu hanya terjadi di tingkat individu anggota ataukah di tingkat

lembaga? Sejauh mana mereka mampu mandiri dalam bersikap? Bagaimana kemandirian itu bisa dicapai? Bagaimana dinamika internal dalam Komnas HAM terjadi? Apakah kemandirian itu bisa lestari (*sustainable*)? Apakah permasalahan hak asasi manusia bisa diselesaikan cukup melalui kuat dan mandiri nya lembaga Komnas HAM?

Ketiga, apakah dampak berdirinya Komnas HAM dalam pemberdayaan masyarakat secara umum? Apakah Komnas HAM mempunyai kontribusi berarti dalam penumbuhan aktivisme politik, pendidikan politik dan kesadaran baru bernegara?

Terakhir, akankah perubahan politik (termasuk pelaksanaan hak asasi manusia) bisa dimulai dari lembaga-lembaga yang dibentuk oleh negara? Apakah mungkin erosi otoritarianisme dimulai dari aktivisme kelompok dalam lembaga-lembaga korporatisme-negara? Haruskah semua proses itu tumbuh murni dari masyarakat? Ataukah barangkali dikotomi negara dan masyarakat sudah tidak relevan lagi?

Pertanyaan terakhir ini sangat relevan mengingat studi tentang perkembangan politik di Indonesia selama era Orde Baru selalu dihadapkan pada kebuntuan permasalahan dari mana simpul perubahan politik Indonesia akan dimulai. Secara umum telah ada kesepakatan minimal bahwa demokratisasi akan terjadi bila ditopang oleh kapasitas politik masyarakat madani yang berkembang. Untuk kasus Indonesia pun, tidak ada kesangsian terhadap proposisi ini. Namun, yang menjadi masalah adalah kesempatan bagi pengembangan 'masyarakat madani' yang hampir tidak ada pada

saat arena politik sepenuhnya dikendalikan oleh kekuatan negara. Lembaga yang murni tumbuh dari masyarakat tidak mempunyai kesempatan berkembang. Oleh karena itu, satu spekulasi yang mulai dipertimbangkan adalah adanya kemungkinan proses pemberdayaan masyarakat yang dimulai dan dimotori oleh lembaga-lembaga yang dibentuk oleh negara, semacam Komnas HAM. Walaupun lembaga ini tidak dimaksudkan sebagai wahana partisipasi politik, apalagi sebagai lembaga penggeret bendera demokrasi secara umum, namun dalam prakteknya ia bisa dimanipulasi dan memberikan peluang bagi aktivisme politik masyarakat. Dalam konteks ini pula perjalanan Komnas HAM menarik untuk dikaji.

Selama ini sudah cukup banyak penelitian yang memusatkan perhatian pada gejala kemandirian lembaga korporatisme negara di Indonesia era Orde Baru, seperti penelitian tentang KADIN (Kamar Dagang dan Industri Nasional), SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) dan PWI (Persatuan Wartawan Indonesia). Namun, kami belum menemukan satu penelitianpun tentang Komnas HAM yang dilihat dalam posisinya sebagai lembaga korporatisme negara di tengah suasana tuntutan demokratisasi yang terus meningkat. Tulisan tentang Komnas HAM yang ada selama ini lebih banyak ditulis dalam konteks pelaksanaan Hak Asasi Manusia, seperti misalnya yang ditulis oleh the Asia Watch. Oleh karena ini, sejauh upaya peneliti menelusuri literatur tentang politik Indonesia, studi tentang kemandirian Komnas HAM sebagai lembaga korporatisme negara adalah merupakan studi yang baru.

B. Relevansi Teoritik

Studi politik Indonesia dalam lebih dari dua dekade ini telah mengalami dua kali pergeseran fokus bahasan. Pertama, kelompok studi yang memfokuskan perhatiannya pada pendefinisian karakter pokok politik Orde Baru. Kedua, studi yang banyak muncul sekitar lima tahun terakhir ini, yaitu studi yang mengelaborasi prospek dan sumber energi perubahan politik Orde Baru dari gaya otoritarianisme menuju demokrasi.

Kelompok studi yang menekankan pada upaya pemahaman terhadap karakter politik Orde Baru pada umumnya berusaha untuk mencobakan beberapa model untuk menggambarkan karakter inti politik Indonesia era Orde Baru. Studi sejenis paling banyak dilakukan selama lebih dari dua dasawarsa terakhir. Beberapa contoh analisis ternama bisa disebutkan di sini. Karl Jackson (1978) menggunakan model *Bureaucratic Polity* untuk menjelaskan karakter politik Indonesia yang intinya bahwa partisipasi dan kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional sepenuhnya dikuasai oleh para pejabat tinggi negara, termasuk para teknokrat (Jackson 1978:3). Harold Crouch (1979) menggunakan istilah "*Neo-patrimonialism*" untuk menggambarkan ketergantungan kekuasaan penguasa politik Orde Baru pada beberapa pilar elit politik dan membangun dukungan politik melalui distribusi sumber daya ekonomi. Kemudian, Benedict Anderson di tahun 1983 menulis bahwa "*the New Order is best understood as the resurrection of the state and its triumph vis-a-vis society and nation*" (Anderson 1983: 487).

Studi yang lain yang berupaya mengidentifikasi karakter politik Orde Baru adalah Dwight King (1982) yang menggunakan

model *bureaucratic authoritarian* untuk menggambarkan upaya Pemerintah Orde Baru dalam menciptakan *'controlled participation'* melalui penciptaan lembaga-lembaga korporatisme negara. Donald Emmerson (1983) menggunakan istilah "*Bureaucratic Pluralism*" untuk menunjukkan bahwa politik Indonesia tidak sepenuhnya totaliter, dikarenakan masih terdapat kompetisi yang cukup sengit di antara para kelompok pejabat negara dalam mengaplikasikan visinya dalam pembangunan bangsa.

Studi yang muncul belakangan yang memberikan gambaran yang lebih optimis tentang politik Orde Baru datang dari William Liddle dan Andrew MacIntyre. Liddle (1987) menyimpulkan bahwa politik Indonesia tidak sepenuhnya didominasi oleh Pejabat tinggi negara di tingkat pusat semata. Liddle melihat bahwa proses pengambilan keputusan juga melibatkan beberapa aktor politik yang lain, seperti pejabat di daerah, anggota Dewan jurnalis, konsumen, dan lain-lain. Sekalipun demikian, Liddle membelikan catatan penting bahwa keterlibatan pihak-pihak tersebut dalam proses penentuan keputusan bersifat tidak langsung. (Liddle 1987: 129). Penilaian yang optimis juga datang dari Andrew Maclntyre (1990), dalam bukunya *Business and Politics in Indonesia*. Ia menyatakan bahwa kelompok pengusaha di akhir 1980-an telah mampu mengorganisir diri untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah melalui partisipasi kelompok, dan bukan melalui cara-cara klientelisme (1990: 245) seperti yang banyak disoroti oleh karya-karya sebelumnya.

Kelompok studi kedua adalah studi yang menekankan pada prospek perubahan politik, atau kongkritnya pada upaya-upaya pengidentifikasian transisi menuju demokrasi. Studi

ini dilatarbelakangi oleh keadaan bahwa tiga dekade di bawah pemerintahan Orde Baru telah membawa perubahan ekonomi yang mendasar yang membawa Indonesia dari kelompok negara berpenghasilan rendah ke kelompok negara berpenghasilan menengah. Namun, di sisi lain tidak terjadi perubahan politik yang berarti dalam proses institusionalisasi demokrasi di Indonesia. Dari waktu ke waktu negara dalam posisi yang tetap sangat dominan dengan masyarakat sipil sebagai korbannya.

Penjelasan klasik dalam ilmu politik akan menjawab pertanyaan di atas dengan mengatakan bahwa simpul ke arah demokratisasi politik akan dimulai dengan tumbuhnya kelas menengah dan lembaga-lembaga sosial yang independen dari kendali negara yang merupakan cermin dari penguatan masyarakat ekonomi dan masyarakat madani. Sebagai gagasan ideal, penjelasan ini pasti diterima oleh para kampiun teori demokrasi. Namun, bagaimana kemungkinan realisasi jawaban ini dalam praktek di Indonesia era 1990-an ini adalah persoalan yang bisa jadi sangat berlainan. Gambaran lengkap mengenai peranan LSM di Indonesia yang disajikan oleh Phillip Eldridge (1995) menunjukkan betapa lembaga sosial non-negara semacam ini menempati posisi yang sangat lemah dalam politik serta tidak mengalami perkembangan posisi yang berarti dari waktu ke waktu. Sementara studi tentang kelas menengah telah berakhir dengan keputusasaan karena akan kelahirannya yang bersumber pada negara.

Peranan partai politik dalam pelembagaan mekanisme demokrasi juga tidak mengalami perkembangan. bahkan bisa dikatakan justru mengalami kemerosotan, berbanding terbalik

dengan perkembangan ekonomi masyarakat. Parpol non-pemerintah mempunyai kesempatan yang sangat kecil untuk berkembang, dan partai pemerintah memperoleh perlakuan yang istimewa dalam proses pemilihan umum. Kebijakan yang dibuat di awal masa Orde Baru tetap diberlakukan sampai Orde Baru runtuh. Sebagai contoh, loyalitas tunggal para birokrat terhadap partai pemerintah, lembaga pemilihan umum yang didominasi pemerintah, serta sebagian keanggotaan Dewan yang diangkat oleh pemerintah, masih diberlakukan hingga sekarang ini. Bahkan, pola-pola intervensi pemerintah dalam pemilihan kepemimpinan masing-masing partai juga masih berlangsung sampai tahun-tahun terakhir Orde Baru. Akibat-akibat yang ditimbulkannya tidak mengalami perubahan, yakni perpecahan dalam tubuh partai non-pemerintah yang sekaligus bermakna sebagai pelumpuhan partai non-pemerintah.

Semua hal tersebut bersumber pada kenyataan bahwa negara di era Orde Baru berada dalam posisi yang sangat kuat melalui pengembangan legitimasi di bidang ekonomi dan ideologi, kesejarahan, serta pengembangan sumber daya politik dan militer sebagai sarana-sarana utama bagi pengendalian, dominasi dan hegemoni politik. Pemerintah yang mewakili kekuasaan negara bisa melakukan apa saja yang dikehendaki tanpa ada kekuatan apapun di luar dirinya yang secara signifikan mampu untuk menghalanginya. Salah satu keinginan dan kebijakan negara yang konsisten sepanjang sejarah Orde Baru adalah upaya untuk mendisiplinkan dan mengendalikan aktivitas politik masyarakat. Untuk maksud tersebut berbagai lembaga korporatisme negara, yaitu organisasi Quasi masyarakat yang dibentuk oleh negara

agar bisa mengontrol anggota organisasi tersebut, dibentuk. Dalam konteks ini, oleh pemerintah dibentuklah lembaga-lembaga semacam PWI yang merupakan wadah tunggal bagi para wartawan seluruh Indonesia, KADIN bagi para pengusaha, dan SPSI bagi para buruh.

Sementara itu, lembaga-lembaga sosial dan politik yang tumbuh dari masyarakat dan independen dari pengendalian negara senantiasa tidak diberi kesempatan untuk tumbuh dan berkembang. Sebagai contoh, tampilnya organisasi buruh independen di luar SPSI sama sekali tidak diberi kesempatan. Pemerintah, melalui instrumen politik, militer, ideologi dan ekonomi mempunyai kekuasaan yang kuat untuk memberangus organisasi-organisasi independen semacam ini dan mengembangkan posisi lembaga-lembaga yang disponsori oleh negara.

Ketika terjadi perlawanan keras dari masyarakat terhadap kebijaksanaan pemerintah, yang terjadi adalah respon balik yang sangat keras pula yang diberikan oleh pemerintah yang biasanya diwujudkan dalam raut oleh intervensi militer dan legitimasi hukum. Hal ini bukan hanya melumpuhkan aksi perlawanan masyarakat dalam lingkup yang terbatas, namun bisa jadi melumpuhkan semangat dan keberanian masyarakat untuk mengaktualisasikan gagasan dan kepentingan. Dalam kasus yang lain, negara bersifat agresif dalam merepresi benih-benih perlawanan yang diperkirakan akan muncul dalam masyarakat.

Contoh paling akhir untuk mendukung argumen ini adalah protes di Jakarta pada tanggal 27 Juli 1996, atau yang populer disebut sebagai Peristiwa 27 Juli, yang terjadi sebagai bagian

dari protes masyarakat terhadap intervensi pemerintah yang berlebihan dalam kepemimpinan internal PDI. Akibat dari respon pemerintah yang keras terhadap protes ini, bukan hanya eksponen yang terlibat di protes ini saja yang harus mundur, namun hampir seluruh aktivitas politik di tingkat massa harus mundur dan mengendalikan diri menghadapi 'negara kuat' yang sedang marah. Artinya, pada saat dominasi negara sangat kuat dalam arena politik, pengembangan masyarakat madani tidak mempunyai kesempatan yang berarti.

Dalam konteks sosial dan politik semacam ini, upaya untuk melihat peranan organisasi-organisasi yang dibentuk oleh negara yang dimaksudkan oleh negara sebagai lembaga kontrol partisipasi politik masyarakat, sangat penting dilakukan. Ada kemungkinan, lembaga semacam ini yang biasa disebut dengan lembaga korporatisme negara justru menjadi sumber energi dan media mobilisasi bagi partisipasi politik masyarakat secara independen dalam upaya mempengaruhi kebijakan publik. Oleh karena itu, bisa jadi jalur perubahan semacam itu menjadi satu-satunya harapan ketika lembaga-lembaga independen tidak sempat tumbuh, dan tidak pernah diberi kesempatan untuk tumbuh oleh negara.

Dalam konteks tersebut, studi tentang Komnas HAM menjadi sangat relevan. Satu pertanyaan utama yang berusaha untuk dijawab oleh dalam buku ini adalah apakah mungkin sebuah lembaga yang dibentuk oleh dan dibiayai melalui negara otoritarian mempunyai kemampuan untuk mandiri dari intervensi negara. Untuk itu, perlu dilacak kemungkinan-kemungkinan melalui mana lembaga korporatisme negara

mampu menyalurkan kepentingan masyarakat yang bertentangan dengan kepentingan regim penguasa.

Untuk memahami karakter dasar lembaga korporatisme negara, perlu dipahami terlebih dahulu model sistem politik dalam mana lembaga semacam ini dibentuk. Lembaga korporatisme negara dikenal dalam model *'Bureaucratic Authoritarianism'* yang menekankan praktek otoritarianisme politik bukan hanya dari aspek klientelism dan represi politik, tetapi juga struktur politik yang diciptakan untuk melakukan kontrol terlembaga kepada masyarakat.

Di dalam model bureaucratic authoritarianism ini, yang dalam konteks politik Indonesia dikenalkan pertama kali oleh Dwight King (1982), penguasa politik berusaha untuk menciptakan 'partisipasi terkontrol' (*controlled participation*). Tipe rejim semacam ini berusaha membangun pluralisme terbatas *(limited pluralism)* melalui penggunaan represi, kooptasi, serta sebuah ja-ringan lembaga korporatisme yang dimaksudkan untuk mengendalikan oposisi (King 1982: 111). Lembaga korporatisme ini dibentuk oleh negara dan dibuat sedemikian rupa sehingga tetap menjadi agen dan penyalur aspirasi negara. Lembaga ini bisa saja menjadi media melalui mana partisipasi masyarakat dapat disalurkan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Namun, fungsi ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan peranya sebagai kepanjangan tangan regim untuk membatasi dan mengendalikan tuntutan-tuntutan masyarakat guna memastikan tetap tidak terbatasnya kebebasan pemerintah dalam mendominasi arena pembuatan kebijakan.

Walaupun demikian tidaklah kemudian berarti bahwa tidak ada peluang bagi lembaga korporatisme negara untuk mandiri dari negara dan kemudian mampu menyalurkan kepentingan anggotanya dalam upaya mempengaruhi proses penentuan kebijakan publik. Salah satu studi yang mengajukan beberapa bukti terhadap argumentasi ini adalah studi tentang KADIN yang dilakukan oleh Andrew MacIntyre (1990). Dengan mengambil kasus pengambilan keputusan dalam bisnis farmasi dan tekstil. MacIntyre mengajukan kesimpulan bahwa para pengurus dan aktivis KADIN telah terbukti berhasil mempengaruhi kebijakan pemerintah melalui upaya kelompok. Partisipasi politik mereka tidak bisa dikelompokkan ke dalam pola hubungan klientelisme yang mengandalkan jalur-jalur hubungan pribadi dan mengatasnamakan kepentingan pribadi. Dengan kata lain, MacIntyre berusaha mengajukan argumentasi bahwa organisasi yang dibentuk oleh negara sebagai media untuk mengontrol para anggotanya (dalam hal ini KADIN) dalam praktek bisa dimanipulasi menjadi lembaga independen melalui mana para anggota lembaga tersebut memperjuangkan kepentingannya.

Yang kemudian perlu diidentifikasi adalah kondisi yang bagaimanakah yang memungkinkan sebuah lembaga korpontisme negara bisa menjadi sebuah motor sekaligus gerobak yang efektif bagi para anggotanya untuk mempengaruhi kebijakan negara. Keberhasilan KADIN dalam mempengaruhi kebijakan negara tidak terlepas dari kepentingan negara untuk membangun ekonomi nasional ketika ekspor migas tidak lagi bisa diandalkan untuk membiayai pembangunan. Oleh karena itu, kreativitas para pengusaha diberi peluang sebesar-besarya untuk

meningkatkan ekspor non-migas. Hal ini kemudian diperkuat oleh perkembangan ekonomi internasional yang semakin ditandai dengan persaingan bebas. Semua itu menuntut sektor swasta yang lebih agresif dan inovatif. Menghadapi kenyataan ini pemerintah menyadari untuk semakin memberi peluang yang lebih besar kepada sektor swasta untuk mengekspresikan gagasannya.

Apa yang terjadi dalam kasus KADIN tersebut juga bisa saja terjadi dalam kasus Komnas HAM. Yang perlu disadari adalah posisi negara dalam konteks pertumbuhan ekonomi jelas berbeda dengan posisi negara dalam pelaksanaan hak asasi manusia. Inilah yang ingin dielaborasi dalam buku ini, yaitu berusaha untuk mengidentifikasi sumber energi bagi kemandirian Komnas HAM.

C. Alur Argumen

Studi ini diawali dengan kajian pustaka yang dilakukan di akhir 1996, tatkala Komnas HAM berhasil membangun reputasi publik yang mengagumkan. Dokumen-dokumen resmi Komnas HAM dan berita media massa menjadi bahan utama dalam kajian awal ini. Hasil studi awal ini kemudian berhasil dikembangkan melalui studi lapangan yang dilakukan dengan mewawancarai beberapa pelaku utama, terutama para anggota Komnas HAM. Hal ini dilakukan secara terpotong-potong di awal dan di akhir 1997. Studi lapangan ini melahirkan laporan penelitian yang pernah diseminarkan di Jakarta di akhir 1997. Buku ini adalah pengembangan lebih lanjut dari laporan penelitian tahun 1997 tersebut yang diperkaya dengan beberapa wawancara yang

dilakukan di tahun 2002. Namun demikian, time frame kajian buku ini tetap pada Komnas HAM periode 1993-1997.

Alur argumen buku ini diawali dengan mengelaborasi karakter politik Orde Baru yang akan dibahas pada bab dua. Bab ini akan menguraikan tentang dominasi negara dalam politik Orde Baru yang diekspresikan dalam sistem politik otoriter. Negara mendominasi penggunaan kekuatan represi militer, hukum dan birokrasi yang pada gilirannya memungkinkan negara menjadi pelanggar hak asasi manusia yang paling sistematis. Pada tataran instrumental, Orde Baru telah mengembangkan strategi korporatisme negara, dimana pembentukan Komnas HAM juga bisa dilihat dalam kerangka ini. Namun, bab ini juga memberikan beberapa ilustrasi tentang kemungkinan adanya kapasitas manipulasi lembaga korporatisme negara untuk menjadi agen masyarakat daripada agen negara. Artinya, dalam konteks inipun, kemungkinan kemandirian Komnas HAM dari intervensi negara bisa dipahami. Hanya saja, yang perlu dielaborasi lebih lanjut adalah bagaimana bentuk kemandirian itu, dan dari mana sumber energinya.

Dalam kaitannya dengan isu hak asasi manusia, otoritarianisme dan strategi korporatisme negara tersebut diekspresikan dalam bentuk interpretasi isu hak asasi manusia yang sangat partikularistik. Sebagaimana akan diuraikan dalam bab tiga, pemerintah Orde Baru selalu berusaha menolak gagasan penegakan hak asasi manusia dalam standar global dengan mengedepankan pada interpretasi negara sendiri tentang hak asasi manusia. Dengan dalih partikuralisme Indonesia, pemerintah Orde Baru mendikotomikan nilai-nilai hak asasi

manusia universal dengan ideologi negara. Gagasan semacam ini secara terus menerus memperoleh tekanan dari komunitas global dan civil *society domestik*. Kesulitan Indonesia dalam diplomasi global telah memaksa Indonesia untuk bergabung dengan Komisi Hak Asasi Manusia PBB di awal 1990 dan mengakui perlunya penegakan hak asasi manusia. Sementara itu, tekanan politik domestik telah mendorong bagi dimulainya 'keterbukaan' politik, walaupun dalam tahap yang sangat terbatas. Hal ini sekaligus menandai mulai terjadinya pelunakan negara dalam menanggapi isu penegakan hak asasi manusia.

Pergeseran dalam internal negara yang terpadu dengan tekanan civil society dan masyarakat global tersebut telah memungkinkan terbukanya peluang bagi pembentukkan Komnas HAM. Bab empat akan mengelaborasi hal ini dengan melacak proses-proses akhir yang membidani lahirnya Komnas HAM. Interaksi antar aktor dan pasang surut dalam proses ini akan disajikan. Diskusi ini kemudian dilanjutkan dengan pemotretan awal terhadap format kelembagaan formal Komnas HAM sebagai awal diskusi untuk melacak kemandiriannya.

Bab lima mulai membahas tentang performa Komnas HAM dalam penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Posisi Komnas HAM dalam penanganan beberapa kasus menonjol akan disajikan dalam bab ini. Diskusi ini tidak dimaksudkan untuk mengidentifikasi sejauh mana isu-isu pelanggaran hak asasi manusia bisa diselesaikan. Namun. sebagai sebuah studi politik, kasus-kasus yang dibahas dalam bab ini lebih dimaksudkan untuk melihat kemandirian Komnas HAM dari intervensi negara. Oleh karena itu, kasus yang diungkapkan pada

bab ini adalah kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang menempatkan negara sebagai pelanggar utamanya. Dari diskusi ini kemudian disimpulkan bahwa Komnas HAM mampu untuk membangun kemandirian dari intervensi negara, dan bahkan sampai pada taraf menyulitkan posisi para penguasa, terutama presiden Soeharto dan militer.

Sumber energi apa yang dimiliki oleh Komnas HAM untuk membangun kemandiriannya tersebut akan menjadi pokok bahasan pada bab enam. Diskusi tentang hal ini menjadi sangat mealnarik, karena kami harus menggali sumber energi lembaga ini yang bersifat informal, kultural, terselubung dan siasat. Sebab, apabila pembicaraan berkutat pada aturan legal formal, Komnas HAM tidak mempunyai energi kemandirian apapun. Banyak hal menarik akan dielaborasi dalam bab ini sehingga kapasitas Komnas HAM dalam membangun energi kolektif mereka bisa dipetakan.

Buku ini diakhiri dengan pembahasan tentang implikasi-implikasi pada level teori dan praksis bagi penguatan kelembagaan Komnas HAM di Indonesia pasca 1997. Beberapa implikasi metodologis juga berusaha untuk diurai yang diharapkan memberikan kontribusi bagi pengkayaan cara pandang memahami politik Indonesia.

II

Represi Politik dan Korporatisme Negara

Bagian ini akan mengulas tentang peta politik Orde Baru, sebagai satu cara untuk memahami atmosfer yang melingkupi proses kelahiran, pertumbuhan dan keberadaan Komnas HAM. Untuk tujuan itu, di sini akan digambarkan dua isu utama. Pertama, mengapa isu pelanggaran hak asasi manusia menjadi semacam "wabah" serius dalam politik Orde Baru? Jawaban bagi persoalan ini terutama terkait dengan sistem otoritarian yang melekat dalam format politik Orde Baru. Sebagaimana dalam kebanyakan kasus negara lain, praktek otoritarianisme memiliki propabilitas yang sangat tinggi ke arah pelanggaran hak asasi manusia.

Kedua, mengapa negara membentuk sebuah lembaga semacam Komnas HAM untuk menangani persoalan HAM di negara ini? Bab ini akan memberikan gambaran tentang kecenderungan negara untuk memonopoli pembentukan institusi-institusi kemasyarakatan. Strategi korporatisme negara teluh melahirkan berbagai macam kelompok kepentingan, seperti SPSI, PWI dan KADIN, yang sepenuhnya dikontrol oleh

negara. Komnas HAM pun, pada taraf tertentu, bisa dibaca dalam pendekatan semacam ini.

Untuk kedua maksud di atas, bab ini akan berusaha untuk menjelaskan setting politik Orde Baru, terutama berkaitan dengan sejarah dan ideologi; politik represi; dan strategi *state-establized* organization.

A. Politik Ideologi dan Otonomi Negara

Sejak awal Orde Baru pada pertengahan tahun 1960an, pembangunan ekonomi dan stabilitas politik telah menjadi elemen kunci ideologi pemerintah. Pemerintahan baru ini menyebut dirinya sebagai *"a developmental regime, dedicated to the achievement of a modern industrial economy, including a high standard of living for all Indonesians"* (Liddle 1996: 2). Akibat warisan krisis ekonomi dari era Soekarno, pemerintah Soeharto menjadi lebih serius memperhatikan aspek ekonomi ketimbang aspek politik, dan dengannya, bisa mendapatkan energi legitimasi bagi dirinya dari arena ini. Sebagai konsekuensinya timbul kebutuhan yang tinggi akan stabilitas politik.[2] Yang lebih penting, hal itu telah mengesahkan pengembangan pemerintahan otoritarian untuk mengemban tugas-tugas ekonomi.

Barangkali cukup mengherankan bahwa pemerintah Orde Baru sampai hari inipun masih meyakini perlunya "praktek otoritarianisme" untuk menjaga stabilitas politik. Keyakinan ini sesungguhnya berasal dari interpretasi atas apa yang pernah

2 Pembahasan tentang hal ini bisa dilihat, antara lain, dalam Vatikiotis (1993:32-59)

terjadi di tahun 1950-an dan 1960-an. Sistem banyak partai, pemberontakan daerah, hiper inflasi, percobaan kudeta, dan bagaimana peran tentara dalam mencegah hancurnya negara ini, serta upayanya mempertahankan ideologi negara Pancasila adalah persoalan-persoalan yang sangat riskan di masa lalu. Dari sanalah selanjutnya lahir keyakinan bahwa sistem pemerintahan liberal tidak cocok diterapkan di Indonesia, dan bahwa sistem politik yang cocok bagi bangsa ini haruslah yang berdasarkan pada nilai-nilai budaya bangsa Indonesia.[3]

Pandangan integralistik, pandangan yang dikemukakan oleh para pemikir nasionalis di tahun 40-an, adalah landasan penting ideologi ini. Ide integralistik meyakini bahwa landasan kelembagaan negara ini harus berdasarkan norma-norma khas rakyat Indonesia dan merefleksikan sistem politik dan budaya tradisional. Di sana masyarakat hidup bersama dalam semangat gotong royong, kekeluargaan, dan kerjasama, tidak ada pemisahan antara masyarakat dan peraturan. Keteraturan politik dan harmoni sosial adalah nilai terpenting dalam mengatur hubungan sosial-politik antara negara-masyarakat, antar individu, dan antar- kelompok dalam masyarakat. Negara adalah pemegang kewenangan tertinggi yang akan melindungi kepentingan semua pihak. Akibatnya, tidak ada perlindungan

3 Lihat Bouchier (1991,1994). Untuk pembahasan lbih jauh mengenai interpretasi terhadap kepolitikan tahun 1950-an lihat artikel pertama dalam buku yang diedit oleh Bouchier and Legge (1994). Penggambaran semacam ini tentang sejarah politik Indonesia disebarluaskan pada masyarakat melalui sekolah, buku, bioskop dan monument-monumen (Bouchier 1994:51-17)

terhadap hak dan kemerdekaan individu terhadap kekuasaan negara (Bourchier 1991).

Ideologi negara Pancasila telah diinterpretasikan dalam kerangka kepentingan regim sebagai ideologi paling absah yang menjiwai pandangan Integralistik. Pandangan bangsa yang diformulasikan oleh para pendiri bangsa ini ditafsirkan kembali oleh pemerintah Orde Baru secara sempit sebagai satu-satunya resep memperbaiki kesalahan politik dan ideologi masa lalu[4].3 Secara ideologis, Pancasila telah dirumuskan sedemikian rupa oleh regim sehingga, telah "merepresentasikan dirinya sebagai instrumen efektif pembatasan wacana politik dan perilaku" sepanjang Orde Baru (Ramage 1994: 166).[5] Pemerintah atas nama negara memiliki kewenangan untuk menekan kekuatan-kekuatan sosial yang dianggap membahayakan pembangunan dan anti Pancasila.

Implikasi pandangan seperti ini terhadap praktek politik kemudian menjadi jelas. Negara, khususnya eksekutif, menjadi kuat tanpa mekanisme kontrol, sementara partisipasi masyarakat dibatasi dan dikontrol secara sangat ketat.

B. Politik Represi dan Potensi Pelanggaran HAM

Di awal tahun 70-an; kekerasan adalah instrumen utama yang dipakai dalam mencapai stabilitas politik. Aktivitas politik di periode sebelumnya dihancurkan dan oposisi dibatasi. Cara ini

4 Hal ini dirumuskan dalam slogan untuk *kembali ke Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen*

5 Untuk pembahasan yang lebih terinci tentang hal ini, lihat Ramage (1995)

sesungguhnya pertama kali dipakai dalam penumpasan Partai Komunis Indonesia (PKI), dan selanjutnya ia menjadi instrumen penting pemerintah dalam mengatasi krisis. Sejumlah badan intelejen kemudian dibentuk untuk melakukan kontrol terhadap masyarakat, seperti BAIS (Badan Intelejen Strategis) yang terdiri dari unsur-unsur tentara, BAKIN (Badan Koordinasi Intelejen) yang banyak diisi oleh orang sipil, institusi pendidikan seperti, Lembaga Sandi Negara, atau Jaksa Agung Muda bidang intelejen (Tanter, 1990:218).[6] Badan yang menyentuh sampai tingkat pedesaan adalah BAIS, Ditjensospol (Direktorat Jenderal Sosial Politik), dan Kopkamtib (Komando Keamanan dan Ketertiban). Kopkamptib kemudian berubah menjadi Bakorstanas (Badan Koordinasi Ketahanan Nasional).

BAIS didirikan tahun 1983. Badan ini berhubungan langsung dengan markas besar ABRI dan bertugas menganalisa situasi sosial-politik nasional dan berhubungan erat dengan badan ABRI yang mengurusi kontrol sosial dan politik.

Ditjensospol yang berada di bawah koordinasi departemen Dalam Negeri, adalah baran intelejen yang membantu kelancaran departemen ini. Tugasnya membantu pemerintah lokal memelihara stabilitas daerah masing-masing. Di bawah Ditjensospol terdapat badan sejenis untuk tingkat propinsi dan kabupaten/kotamadya. Fungsi badan ini di tingkat yang lebih rendah tersebut tidak terlalu jelas. Namun biasanya badan ini bertugas menyaring calon anggota DPRD, calon pegawai negeri, dan mengeluarkan ijin bagi kegiatan penelitian.

---

6 Selebihnya termasuk Kopkamtib yang digantikan dengan Bakorstanas tahun 1988, Opsus, dan Ditjan Sospol Depdagri

Sementara itu, Kopkamtib adalah alat keamanan terpenting rejim Orde Baru selama dua dekade sebelum diganti oleh Bakotstanas tahun 1988. Dengan Keputusan Presiden tahun 1969, badan ini tidak hanya bertugas membersihkan sisa-sisa PKI, tapi juga turut menangani persoalan-persoalan yang mengancam kemanan nasional, termasuk mengawasi pers dan aktivitas mereka yang kritis terhadap pemerintah. Kopkamtib adalah organisasi dengan kekuasaan tanpa batas, dari tingkat nasional sampai lokal. Laksusda (Pelaksana Khusus Daerah) adalah Kopkamtib di tingkat daerah. Seperti disebut Tanter "Kopkamtib membuka peluang bagi militer untuk turut mengendalikan negeri secara dr facto lewat hukum darurat sesuka hati mereka" (Tanter, 1990:220). Kopkamtib selanjutnya telah menjadi bahan paling represif dan menakutkan yang selalu turut menyelesaikan persoalan politik di setiap organisasi kemasyarakatan, bahkan melakukan penangkapan kapan saja mereka mau.

Kopkamtib dan Laksusda dibubarkan tanggal 5 September 1988 dan digantikan dengan Bakotstanas dan Bakotstanasda. Berbeda dengan pendahulunya, Bakorstanas memiliki anggota warga sipil. Walau memiliki tugas yang sama, badan ini meminimalkan penggunaan alat represi.

Di lain pihak, penerapan UU Anti-Subversi (UU No 5/1969) menjadi semacam pembenar tindakan pemerintah atas nama negara dan kepentingan nasional untuk melindungi munculnya ideologi lain dan ancaman politik yang membahayakan Pancasila, sekali lagi dalam makna subyektif regim sebagai representasi dari Negara Integralistik dan dasar bagi bekerjanya otoritarianisme

Orba. Stabilitas dan Pembangunan Ekonomi telah dimanipulasi sedemikian rupa untuk mengontrol masyarakat, khususnya mereka yang kritis terhadap pemerintah. Yang dimaksud dengan tindakan subversif sendiri mencakup aktivitas yang mengancam keberadaan pemerintah, seperti dicatat Hart (1987: 198-199):

> *[Subversive activities include] in fact a wide range of activities which it is considered could endanger not only the security and authority of the state Pancasila Ideology, but public and social order for industry, production, and so on. Additionally, one can be punished for expressing sympathy with an enemy of Indonesia or with a state which is not on friendly terms with it. Finally, acts of espionage and sabotage are included (Art. 1-3). The formulation of these crimes, which constitute a severe threat to any form of criticism necessary to probe the government's policies, is very loose and vague. Furthermore, it is not necessary that the acts concerned did infect endanger any of these things: only the possibility of this consequence is sufficient. A defendant can also be convicted when he did not intend these consequences and was not responsible them.*

Tindakan subversif mencakup beragam aktivitas yang dianggap akan membahayakan tidak hanya keamanan nasional dan ideologi negara Pancasila, tapi juga yang mengancam keteraturan sosial, kegiatan produksi, bahkan yang terkait dengan pribadi dan sanak keluarga Soeharto. Seseorang bisa saja dihukum karena melontarkan pernyataan simpati pada musuh negara atau kalau mereka tidak akrab dengan negara. Kegiatan mata-mata selanjutnya menjadi biasa (Art 1-3). Kekritisan yang mempertanyakan kebijakan pemerintah tergolong tindakan kriminal, dengan batasan kriminalitas yang juga tidak jelas. Sesungguhnya terlalu berlebihan kalau tindakan-tindakan demikian dianggap membahayakan. Terdakwa dapat dihukum

walau ia tidak bermaksud melakukan satu tindakan tertentu yang dituduhkan negara kepada nya.

Dengan begitu luas dan tidak jelasnya definisi tindakan subversi, banyak aktivis dapat begitu saja masuk kategori subversif, tergantung interpretasi pengadilan terhadap dirinya. Hukum ini selanjutnya menjadi dasar yang sah untuk digunakannya institusi represif ketimbang menyerahkannya kepada kepolisian atau Penuntut Umum. Hart (1987:199) mencatat sebagai berikut:

> *. . . . .in practice arrest and primary examination are carried out by LAKSUSDA, the local branch of the military service KOPKAMTIB. Detainees often complain of torture during detention. LAKSUSDA normally composes files, which are kept from the defense and the court but serve as a guide for the further investigation and prosecution by the public prosecutor.*
>
> *. . . . .kenyataannya, penangkapan dan pemeriksaan awal dilakukan oleh Laksusda, cabang lokal Kopkamtib. Para tahanan sering mengeluhkan siksaan-siksaan yang mereka terima selama pemeriksaan. Laksusda biasanya menyusun data-data yang menjadi petunjuk pemeriksaan dan tuntunan bagi penuntut umum.*

Tak bisa disangkal lagi bahwa hukum-hukum beserta praktek nya tersebut telah begitu mengancam mereka yang kritis terhadap negara, bahkan sebatas kritis pada pejabat,

Piranti keamanan juga terlibat dalam mengontrol pers. Pada periode awal Orde Baru ada dua surat izin yang harus dipegang oleh calon penerbit surat kabar: Surat Izin Terbit dari departemen penerangan dan Surat Izin Cetak dari Kopkamtib (Hill 1994: 35). SIT kemudian diganti SIUPP pada tahun 1982.

Kontrol yang bisa dilakukan pemerintah menurut aturan yang tertulis sesungguhnya sebatas administrasi belaka, bukan menyangkut isi pemberitaan. Pada prakteknya justru isi pemberitaan yang menjadi alasan satu penerbitan ditarik atau diberikan Surat Izin Terbit (Hill 1994:48)

Ada juga aturan main "diam-diam" tentang pelarangan-pelarangan pelarangan tertentu.[7] Penutupan media telah menjadi hal biasa sepanjang sejarah Orde Baru.[8] Dua belas penerbitan ditutup tahun 1979 akibat peristiwa Malari.[9] Tahun 1980-an dua majalah ekonomi *Jurnal Ekuin* dan *Fokus* dibreidel karena telah memuat ranking orang-orang terkaya di Indonesia. Tulisan ini dianggap telah memalukan politisi-politisi dan rekan-rekan bisnis mereka (Hill 94:30). Harian sore nasional Sinar Harapan dibreidel tahun 1986, menyusul *Prioritas* tahun 1987. Yang paling dramatis adalah dua majalah beroplah tinggi *Tempo dan Editor* serta satu tabloid *Detik* yang dibreidel di saat banyak orang menggumamkan keterbukaan politik. Pemerintah menggunakan kontrolnya lewat Surat Izin penerbitan dan organisasi wartawan.

Gambaran di atas menunjukkan tentang dominannya negara dalam perpolitikan Orde Baru yang pada gilirannya tidak memberikan ruang sama sekali bagi masyarakat untuk mengendalikan perilaku negara. Atas nama ideologi negara dan

---

7 Termasuk dalam hal ini ialah kritik terhadap Presiden dan keluarganya, peran militer dalam politik, ideologi negara dan UUD 1945

8 Kejadian ini ditandai oleh demonstrasi besar-besaran selama kunjungan Perdana Menteri Jepang. Para demonstran menyalahkan pemerintah Indonesia yang telah mendukung masuknya modal asing. Lebih jauh tentang hal ini bisa dilihat dalam Bresnan (1993: 135-163)

9 Lihat Hill (1994: 37)

program-program pemerintah, aparatus militer dan birokrasi sipil bisa melakukan apa saja secara sah dalam perspektif negara. Oleh karena itu potensi pelanggaran hak asasi manusia oleh sangat terbuka luas.

C. Strategi Korporatisme Negara dan Pembentukan Komnas HAM

Pada tataran yang lebih praksis dan dalam format yang lebih lunak, otoritarianisme negara tersebut hadir dalam bentuk strategi korporatisme negara. Dalam format strategi ini, masyarakat tidak diberi kesempatan untuk membentuk kelompok kepentingan (*interest groups*) mereka sendiri. Namun, pemerintah akan membentukkannya secara tunggal sebagai satu-satunya saluran aspirasi masyarakat. Satu-satunya organisasi profesi wartawan yang diakui oleh pemerintah adalah PWI, untuk buruh adalah SPSI dan untuk pengusaha adalah KADIN. Pada saat yang sama, lembaga-lembaga semacam ini dikontrol sepenuhnya oleh pemerintah.

Kata yang tepat untuk menggambarkan produk Korporatisme negara ini adalah kooptasi politik masyarakat oleh negara. Kooptasi adalah satu mekanisme penyaluran partisipasi pada masyarakat lewat organisasi-organisasi perwakilan hasil rancangan negara. Organisasi perwakilan ini terdiferensiasi lewat fungsi-fungsinya (MacIntrye 1990: 223). "Pengusaha, Buruh, Petani, Guru, Wartawan, diwadahi organisasi-organisasi profesi yang dikontrol ketat oleh pemerintah. Tiap organisasi harus mengontrol anggotanya dan memobilisasi dukungan

untuk pemerintah". Selanjutnya bisa dibayangkan bagaimana makin terbatasnya partisipasi masyarakat secara sadar.

Organisasi tersebut ada yang memang dibentuk Orde Baru dan ada yang merupakan hasil campur tangan. PWI, GUPPI dan Sekber Golkar tergolong yang kedua. Organisasi-organisasi ini mendapat 'fungsi' baru setelah diintervensi. Sementara itu, KADIN, MU, KORPRI adalah organisasi dengan kategori pertama. Hampir semua organisasi telah dicampuri pemerintah, terutama saat pemilihan ketua. Sejauh ini pemerintah telah berhasil menempatkan orang-orangnya pada posisi penting di tiap organisasi. Posisi kunci PWI periode 1988-1993 adalah pejabat senior ABRI yang sebelumnya berkarier di Kopkamtib. Tak heran kemudian saat mereka melontarkan pernyataan akan makin tingginya resiko politik akibat makin meningkatnya kebebasan politik dan keterbukaan (Hill 1994: 67).

Pemerintah menyatakan bahwa organisasi buatannya adalah satu-satunya organisasi perwakilan untuk tiap kelompok fungsional. Yang berhubungan dengan buruh, hanya SPSI(Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) yang dianggap legal. PWI adalah organisasi para wartawan. Di tahun 1989 dinyatakan bahwa hanya PWI yang berhak mengeluarkan kartu pers bagi para wartawan. "Pejabat PWI bertindak sebagai 'penjaga gerbang wartawan dalam mengontrol pencarian akses usaha" (Hill 1994:69). Untuk bisa terlibat dalam tender-tender proyek milik pemerintah, seorang pengusaha harus menjadi anggota KADIN.

Organisasi korporatis ini ditempatkan di bawah payung Sekber Golkar dan memiliki wakil di DPR, sekaligus sebagai mesin politik Golkar dalam Pemilu. Konsekuensi sistem korporatis ini

adalah pelemahan partai politik sebagai satu media penyaluran aspirasi masyarakat.[10]

Keanggotaan Golkar sendiri telah berkembang pesat pada paruh kedua tahun 1960-an. Seperti dicatat Nishihara (1972:18), dari 64 kelompok di tahun 1965 menjadi 252 di tahun 1967.

Apa yang dilakukan pemerintah ini, makin menguatkan Sekber Golkar dan sebaliknya melemahkan partai politik. Pegawai Negeri Sipil dan yang bekerja di pemerintah harus tunduk pada apa yang disebut monoloyalitas. Aturan ini dibuat oleh Kokarmendagri (Korps Karyawan Depdagri) yang didirikan tahun 1996[11].Bekerja sama dengan ABRI, peraturan ini dibuat demi kemenangan Golkar. Pegawai Pemerintah mulai dari lapisan atas sampai ke desa harus mentaati aturan ini dan kalau menolak akan terkena sangsi. Strategi ini membuahkan kemenangan Golkar di pemilu 1971. Apa yang dilakukan Kokarmendagri ini merupakan cikal bakal berdirinya Korpri, yang anggotanya adalah mereka yang bekerja di instansi pemerintah di semua level (Emmerson 1978: 105-107).

---

10 Tahun 1957 militer mendukung gagasan untuk mengisi parlemen dengan wakil-wakil dari golongan fungsional guna menghambat laju PKI yang kian luas didukung massa. Keputusan Sukarno untuk melaksanakan gagasan itu dalam rangka mewujudkan Demokrasi Terpimpin yang diinginkannya disambut hangat oleh militer. Lewat pembentukan berbagai kelompok fungsional, dimana SOKSI menjadi intinya, militer menjadi kian mudah melebarkan pengaruh terhadap ormas. Semua organisasi itu kemudian bergabung dalam sebuah sekretariat yang dipimpin oleh Angkatan Darat bernama Sekber Golkar, satu prototipe dari apa yang kelak akan dikenal sebagai Golkar, partai pemerintah, di tahun 1970. (Lihat Nishihara 1972: 17-23). Dibawah Orde Baru, Golkar tampil sebagai organisasi korporatis yang kian kuat baik di dalam maupun di luar DPR.

11 Untuk pembahasan tentang ras antipati birokrasi teritorial terhadap parpol, lihat Sutherland (1979: 153-163).

Beragam peraturan tersebut betul-betul menggembosi partai non-Golkar. Puncaknya pada pemilu tahun 1971.[12]" Pemerintah mengambil kebijakan menyederhanakan sistem kepartaian. Meskipun ditolak oleh seluruh partai kecuali Golkar, peraturan ini dijalankan juga di tahun 1973. Partai-partai nasionalis dan partai-partai Kristen disatukan menjadi PDI dan partai-partai Islam menjadi PPP. Penyatuan dengan latar ideologi yang berbeda mudah sekali retak. Akibatnya kedua partai ini selalu mengalami ketegangan internal yang serius dan selanjutnya menjadikan alasan bagi pemerintah untuk campur tangan membantu menyelesaikan konflik tersebut.[13]

Pelemahan partai politik kemudian berlanjut pada apa yang dikenal kebijakan Massa Mengambang. Dengan UU No 3/1973 tentang partai Politik, pemerlntah melarang pembentukan cabang partai di tingkat kecamatan ke bawah. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mendepolitisasi pemilih dan kompetisi OPP (organisasi Peserta Pemilu). Peraturan ini sebenarnya tidak pandang bulu, tapi kenyataannya Golkar dapat melakukan kampanye aktif sampai tingkat desa di luar masa kampanye. Hal yang sama tidak bisa dilakukan dua partai yang lain.

Dijadikannya Pancasila sebagai satu-satunya asas ideologi bagi semua partai politik dan organisasi kemasyarakatan lewat UU No 3/1985 dan UU No 8/1985, menyebabkan partai politik

12 Baik pemerintah maupun para intelektual meyakini bahwa sistem dua partai lebih memuaskan dibandingkan dengan sistem banyak-partai yang telah ada, bukan hanya karena hal itu tampak lebih pas dengan UUD 1945 namun juga karena hal itu dianggap lebih kondusif terhadap sistem kepartaian yang pragmatis dan bukan ideologis, disamping juga memungkinkan terbentuk Pemerintahan yang stabil (Liddle 1973b: 187-188).

13 Lihat Gaffar (1992: 48-56); dan Haris (1991), i.e. Appendix 8 dan 9

kehilangan ideologi identitas yang justru merupakan pengikat partai dengan pemilihnya. Lagi-lagi, partai politik makin lemah dengan peraturan ini.

Dalam format kebijakan makro semacam ini, sangatlah masuk akal apabila kemudian pembentukkan Komnas HAM tidak lebih sebagai pengkayaan dan pengembangan lebih lanjut pelaksanaan strategi korporatisme negara. Sebagaimana spekulasi di awal pembentukkannya, lembaga ini akan dikooptasi oleh pemerintah, dan akan tidak mampu membangun kemandiriannya dari intervensi negara.

D. Peluang Kemandirian

Dalam bab ini sudah dijelaskan bagaimana pemerintah menghambat dan mengontrol saluran dan alat partisipasi masyarakat, termasuk dalam hal ideologi, penggunaan instrumen kekerasan, institusi korporatis dan kontrol pemerintah terhadap DPR dan DPRD. Hampir tidak ada satu media partisipasi yang lepas dari jamahan pemerintah. Kesempatan berpartisipasi hanya bisa dilakukan lewat organisasi yang dibuat pemerintah.

Dalam format politik yang mengekang masyarakat dengan sedemikian ketat akibat praktek otoritarianisme, maka peluang pelanggaran hak asasi manusia oleh negara terhadap masyarakat menjadi sangat terbuka. Kemampuan negara untuk mengontrol semua saluran politik membuat masyarakat kesulitan dalam memperjuangkan hak-haknya. Dalam konteks tersebut maka sangat mudah dipahami apabila negara sebagai pelanggar hak

asasi dan sekaligus pemegang monopoli kekuasaan politik selalu berkelit dan menghindar dari isu penegakan hak asasi manusia.

Namun terlepas dari begitu ketatnya kontrol pemerintah ini, kita tidak dapat begitu saja menduga bahwa seluruh aktivitas sosial dan partisipasi politik telah betul-betul terpotong. Kemajuan ekonomi yang telah diraih Indonesia telah melahirkan golongan menengah. sebagai bagian dari sistem perdagangan internasional. Kondisi ini makin membuka ruang bagi aktivitas sosial masyarakat seiring dengan makin plural nya masyarakat.[14] Dalam kasus pers misalnya. Schwarz (1994: 242) melihat bahwa "[developments on the economic front and the pressures for more 'openness' have combined to widen the scope of permissible activity for journalists, both domestic and foreign". [Kemajuan pembangunan ekonomi telah mendesak tekanan akan keterbukaan dan membuat wartawan baik dalam maupun luar negeri lebih bebas]. Eldridge (1990: 511) juga menata; bahwa pandangan kritis LSM terhadap pemerintah menjadi, mungkin karena NGO. "*have discretion to select sympathies. and protectors from within the bureaucracy, negotiating ad hoc arrangements with local authorities with the minimum possible legal formality*".

Banyak penelitian di tahun belakangan ini menyimpulkan bahwa telah terjadi pertumbuhan suara-suara kritis-independen di Indonesia. Dalam kajian tentang LSM di Indonesia. Eldridge (1995:1) memperlihatkan peran penting mereka sebagai agen perubahan, rantai penyambung pemberdayaan masyarakat bawah. Di luar ketiadaan organisasi buruh yang independen,

14 Lihat, antara lain, Schwarz (1994), khususnya bab 10, dan Aspinall (1995).

Hadi: (1994) mencatat peningkatan militansi buruh di tahun-tahun belakangan. Dalam kasus pers, Schwarz (1994; 242) lagi-lagi mencatat bahwa *"[more and more mainstream publications are pressing as dose as they can to the limits of official tolerance, and many of the subjects once considered off limits are now being discussed in relatively more direct terms*". intinya, aktivitas sosial dan partisipasi politik masih dapat berlangsung di tengah kontrol pemerintah yang ketat.

Dalam konteks semacam ini, peluang bagi kemandirian Komnas HAM tetap ada, walaupun lembaga ini dibentuk oleh negara yang sangat hegemoni]: yang diekspresikan dalam rejim yang otoriter. Yang penting untuk dilacak lebih lanjut adalah apa bentuk kemandiriannya, apa sumber energinya, dan bagaimana peluang keberlanjutannya.

III

Tekanan Politik Internasional dan Domestik

Pada bab terdahulu telah ditunjukkan betapa dalam bangun politik yang otoriter, dimana negara memonopoli kekuasan politik, peluang pelanggaran hak asasi manusia terbuka sedemikian lebar. Fenomena ini akan dilacak lebih lanjut dalam bab ini. Fokus diberikan pada cara negara berusaha untuk menutup peluang diskursus tentang hak asasi manusia.

Sejarah perjalanan Orde Baru memberikan kesaksian, posisi negara yang dominan, hegemonik dan monopolistik memperoleh tekanan keras dari dunia internasional dan politik domestik. Beberapa peristiwa penting akan disajikan di sini untuk mendukung argumen ini. Dalam bab ini lebih jauh akan dipetakan perkembangan-perkembangan dalam kepolitikan nasional yang berpengaruh terhadap perhatian, pemahaman dan pemaknaan isu hak asasi manusia. Akan dilihat di sini bagaimana profil pendidikan politik yang berjalan selama ini, corak aktivisme politik masyarakat, serta pertumbuhan NGO (LSM) dan konteks internasionalnya.

Pada bagian lain yang secara khusus berbicara tentang penggunaan isu hak asasi manusia dalam konteks hubungan internasional, akan dibahas dua contoh kasus menarik berkaitan dengan tekanan eksternal bagi formalisasi penegakan hak asasi manusia di tanah air. Bagian ini harus dipahami sebagai cuplikan dari tekanan internasional secara menyeluruh terhadap Indonesia untuk menegakkan hak asasi manusia. Tema hak asasi manusia memang tak pernah hadir sebagai dirinya sendiri dalam hubungan antar bangsa. Tekanan negara-negara maju terhadap negara-negara berkembang tentang hak asasi manusia lebih banyak hadir melalui lengan-lengan ekonomi dengan segala lembaganya, termasuk WTO (*World Trade Organization*) atau GSP (*Generalized System of Preferences*) yang akan dibicarakan dalam bab ini.

Ditopang oleh fragmentasi politik antara Suharto dan militer yang mulai terjadi di akhir 1980-an, tekanan politik internasional dan domestik tersebut mengakibatkan posisi pemerintah, juga termasuk presiden Soeharto, mengalami pelunakan dalam pewacanaan perlindungan hak asasi manusia. Hal ini pada gilirannya akan membuka peluang bagi proses pembentukan Komnas HAM.

Seperti yang telah dibahas di bab sebelumnya, konstruksi Politik negara yang otoriter menjadikan peluang pelanggaran hak asasi manusia oleh negara terhadap masyarakat terbuka lebar. Karenanya sangat mudah dimengerti mengapa negara dalam masa-masa tersebut selalu menghindarkan diri dari perdebatan tentang hak asasi manusia yang akan mengancam kekuasaannya. Kalaupun muncul tanggapan dari negara tentang

isu hak asasi manusia, argumennya terlihat sangat tertutup, defensif dan partikularistik.

Ada beberapa argumen penting yang digunakan negara untuk berkelit dari isu hak asasi manusia selama periode ini. Salah satunya memberikan aksentuasi bahwa isu hak asasi manusia merupakan isu yang lahir dan dikembangkan dari luar (Barat), bukan dari Indonesia sendiri. Negara beranggapan bahwa kontekstualitas harus dikedepankan dalam persoalan ini. Hak asasi manusia tidak bisa diterapkan secara universal tanpa mempertimbangkan konteks yang berkembang di suatu negara. Hak asasi manusia yang dilihat membawa nilai-nilai Barat menurut para penguasa tidak sesuai dengan nilai-nilai bangsa Indonesia yang telah memiliki Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hasan Wirayudha memberikan gambaran persepsi regim politik mengenai hak-hak asasi manusia selama periode sebelum terbentuknya Komnas HAM sebagai berikut ini,[15]

> *"Hingga tahun 1990 Indonesia tidak menjadi anggota Komisi Hak-hak Asasi Manusia PBB yang sudah dibentuk sejak tahun 1947. Ini disebabkan oleh adanya persepsi yang salah mengenai hak asasi manusia baik dalam konsep maupun praktek". Penguasa mengira bahwa Indonesia telah sempurna dengan memiliki Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Ide tentang hak asasi manusia dianggap tidak pada tempatnya. Hak asasi manusia dilihat sebagai persoalan 'luar' yang dihadapkan dengan Pancasila dan UUD' 45 sebagai nilai domestik Indonesia".*

15 Wawancara peneliti dengan M. Hasan Wirayudha Praha, 18 Juni 2002 dan Bratis lava, 19 Juni 2002.

Dalam hal yang demikian maka isu hak asasi manusia dilihat dalam frame yang partikularistik. Hak asasi manusia oleh penguasa Orde Baru dianggap tidak sesuai dengan bangsa Indonesia yang secara substantif sudah menghargai hak asasi manusia lewat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Nampaknya pandangan penguasa Orde Baru saat itu mendapatkan justifikasi teoritik dari beberapa penganut partikularisme hak asasi manusia. Secara teoritik gagasan tentang partikularisme hak asasi manusia, atau yang sering disebut sebagai pendekatan relativisme kultural, memandang bahwa secara historis konsep hak asasi manusia muncul di Eropa Barat dan Amerika Utara sehingga hak asasi manusia pada dasarnya terkait dengan konsep-konsep kultural dan filosofis dari tradisi oksidental. Akibatnya, masyarakat lain dianggap tidak akan bisa menjalankan sifat universalisme hak asasi manusia. Ini misalnya diyakini Huntington yang berpendapat bahwa universalisme hak asasi manusia akan gagal. Seperti halnya demokrasi, liberalisme dan sekularisme politik, maka dalam peta politik global hak asasi manusia hanya dimiliki oleh peradaban Barat (Huntington 1996: 70-72).

Tak mengherankan kalau kemudian negara menolak ide-ide hak asasi manusia ala Barat. Kecenderungan individualisme dalam gagasan hak asasi selalu dihadapkan dengan semangat kolektivisme dan kekeluargaan yang dianggap menjadi jantung kehidupan Bangsa Indonesia. Negara memanfaatkan gagasan kolektivisme untuk menopang praktek politiknya yang otoriter. Semua muatan konsep hak asasi manusia mendapat kritikan keras penguasa Orde Baru sambil tetap bersikukuh pada

pembentukan nilai maupun sistem yang selain represif juga mengabaikan nilai-nilai hak asasi manusia (Prasetyo, 2001: 28).

Justifikasi atas kolektivisme ini terlihat ketika Orde Baru mereproduksi gagasan-gagasan tentang konsep Negara Integralistik. Seperti yang telah dipaparkan di bab sebelumnya konsep negara integralistik mengandaikan adanya semangat kebersamaan dan kekeluargaan di antara elemen-elemen yang ada. Dalam hal ini Pancasila dilihat sebagai basis ideologi terbaik untuk menjelaskan semangat tersebut. Pancasila menjabarkan hubungan yang tak terpisahkan di antara rakyat, antara rakyat dengan negara, antara penguasa dan yang dikuasai, antara Tuhan dan manusia, dan antara dunia dengan semesta. Negara dalam hal ini menjadi agen terdepan yang akan membawa rakyat pada cita-cita bersama. Sehingga apapun yang dilakukan negara berada dalam bingkai tersebut. Isu hak asasi manusia karenanya menjadi tidak relevan diperbincangkan tatkala apapun yang dilakukan negara dianggap demi kepentingan bersama dan tak boleh diganggu gugat karena akan mengganggu stabilitas. Dalam wawancara Douglas Ramage dengan Brigjen (Purn.) Abdul Kadir Besar, seorang penganut paham negara integralistik, terungkap:

> *"Pancasila as an intergalactic ideology is deeply paternalistic and the government has the duty to protects all parts of the national family equally. The emphasis is on government duty towards individuals and groups rather than on individual rights. Checks on government power are unnecessary because this would hinder government ability to fulfill its protective duties towards all " (Ramage -1995,127).*

Dalam perkembangannya upaya defensif negara dalam merespon isu hak asasi manusia ini mulai goyah karena adanya

tekanan baik dari kekuatan internasional maupun domestik. Kedua hal ini menjadi faktor penting bagi perubahan respon negara terhadap isu hak asasi manusia terutama di paruh akhir dekade 80-an.

B. Tekanan Politik Domestik

Dalam konteks politik nasional, pada situasi yang dikontrol oleh secara ketat oleh negara, masyarakat selalu membangun aktivisme politiknya dan berusaha untuk menemukan celah-celah peluang politik. Walaupun selalu dalam bayang-bayang negara, aktivisme politik masyarakat juga mengalami perkembangan yang sangat berarti. Oleh karena itu, perdebatan dan tarik-menarik kekuatan antara negara dan masyarakat menjadi lebih gencar.

Tata politik dan kebijakan negara yang tidak responsif terhadap kepentingan masyarakat tersebut telah memunculkan problem demokrasi yang akut. Akibatnya muncul peminggiran hak asasi manusia oleh negara terhadap masyarakat. Seperti yang diungkapkan Asmara Nababan, pelanggaran hak asasi manusia pada periode Soeharto lebih banyak ditentukan oleh kebijakan-kebijakan yang diambil oleh negara.[16] Pada saat inilah isu hak asasi manusia menjadi isu sentral dalam diskursus politik nasional.

Upaya pembatasan politik yang dilakukan oleh Orde Baru mencapai puncak prestasinya di akhir 1970-an dan awal 1980-an. Pada masa ini, Orde Baru berhasil membatasi bukan hanya

16 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 20 November 2001

partai politik (yang dilemahkan baik pada tingkat massa melalui kebijakan massa mengambang maupun secara ideologis melalui penerapan asas tunggal) namun juga kehidupan politik kampus.

Restriksi yang dilaksanakan lewat konsep NKK/BKK sedemikian rupa telah menjadikan kehidupan kampus seperti berada dalam keadaan mati suri. Lembaga-lembaga kemahasiswaan intra kampus tidak lagi bisa menunjukkan kemampuan geraknya seperti Dewan Mahasiswa di masa peralihan 1966-1967, Malari 1974, serta benturan keras antara negara dan kampus 1978. Penyempitan ruang gerak mahasiswa dengan SKS yang begitu rupa memaksa mereka untuk memusatkan perhatian semata-mata pada persoalan studi telah menjadikan kehidupan kampus tersterilisir dari aktivitas politik.

Akibat semua keberhasilan penataan itu, timbul sebuah fenomena pergeseran titik tumpu gerakan mahasiswa. Jika sebelumnya gerakan itu menekankan pada penggunaan lembaga intra kampus seperti dewan mahasiswa, maka pembatasan yang terjadi justru mendorong mahasiswa untuk melakukan ekstensifikasi lembaga. Senat Mahasiswa, wadah formal yang dimaksudkan sebagai lembaga intra-kampus pasca NKK/BKK justru tak terlalu diminati oleh mahasiswa yang kritis apalagi radikal karena dianggap telah dikooptasi negara. Resistensi terhadap lembaga mahasiswa ini lalu muncul di berbagai perguruan tinggi. Di UGM, yang kemudian diikuti di perguruan tinggi lain, fenomena ini ditandai dengan dibentuknya Dewan Mahasiswa pada tahun 1994 sebagai tandingan dari Senat Mahasiswa. Pada waktu itu kasus tersebut direspon Mendikbud Wardiman Djojonegoro dengan menyatakan bahwa mereka yang

mendirikan Dewan Mahasiswa adalah orang-orang yang kecewa karena tidak bisa masuk ke dalam Senat Mahasiswa.[17]

Di satu sisi terjadi peningkatan aktivitas di lingkungan masjid kampus maupun melalui lembaga-lembaga 'ekstra-konstitusional' di luar wadah formal senat mahasiswa. Tuntutan-tuntutan, desakan, maupun unjuk rasa oleh mahasiswa belakangan banyak dilakukan atas nama lembaga ekstra-konstitusional tersebut. Di UGM pernah muncul lembaga-lembaga *ad hoc* yang menyebut dirinya Gempur Deru (Generasi Mahasiswa Purna Orde Baru), Tegak Lima (Komite Penegakan Hak Politik Mahasiswa), PPPBI (Panitia Pemilihan Presiden Baru Indonesia), dan sebagainya. Sedang di sisi lain, aktivisme mahasiswa banyak pula yang meluber hingga ke gerakan-gerakan LSM yang melakukan advokasi terhadap masyarakat dan hak-hak asasi mereka. .

LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) adalah nama yang digunakan untuk menyebut lembaga-lembaga non pemerintah yang dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *Non Governmental Organisation* (NGO). Pilihan kata 'Lembaga Swadaya Masyarakat' itu sendiri mengandung sebuah penghalusan makna. Awalnya, istilah yang digunakan adalah terjemahan langsung dari NGO, yakni Organisasi Non-Pemerintah (Ornop). Namun kalangan aktivis Ornop sendiri belakangan menganggap istilah itu perlu direvisi demi keleluasaan gerak mereka sendiri. Paling tidak ada dua alasan revisi tersebut. Pertama, istilah ornop itu bisa mengundang kesan oposan bahkan anti pemerintah. Dalam

17 Suara Dema, edisi II, 1995.

situasi psiko-politis yang tidak memperkenankan disainginya pemerintah atau negara sebagai aktor utama dalam proses pembangunan, istilah ornop itu bisa menjadi kontra-produktif bagi eksponennya sendiri. Kedua, muncul sebuah pemikiran di kalangan aktivisnya bahwa upaya untuk mengembangkan kemandirian dan membangun keswadayaan bukanlah sesuatu yang dapat dilakukan oleh organisasi non pemerintah saja. Dalam banyak hal, dirasa perlu adanya kerjasama antara pemerintah dan non pemerintah. Dengan demikian, penggunaan istilah ornop bagi lembaga-lembaga advokasi itupun dirasa kurang tepat. Mulailah digunakan istilah LSM.[18]

Peran paling menonjol LSM di Indonesia adalah advokasi untuk masyarakat. Mereka banyak melakukan aktivitas-aktivitas yang kerap mereka sebut sebagai pemberdayaan masyarakat, terutama untuk menumbuhkan kesadaran akan hak-hak asasi masyarakat baik sebagai individu maupun sebagai warga negara. Peran LSM dalam menumbuhkan kesadaran hak asasi manusia nampaknya tak bisa dipandang sebelah mata. Ini disadari betul oleh negara. Tak mengherankan kalau negara merasa perlu melakukan pembatasan-pembatasan dan kanalisasi isu hak asasi manusia yang bisa dikontrol. Salah satunya adalah melalui lembaga hak asasi manusia yang bersifat korporatis dan diharapkan bisa dikendalikan negara, yaitu Komnas HAM. Dalam wawancara dengan tim peneliti Kastorius Sinaga menegaskan upaya kanalisasi isu hak asasi manusia ini:

---

18 Kajian terhadap perkembangan LSM di Indonesia telah cukup banyak dibuat. Satu yang paling menonjol adalah yang dilakukan oleh Philip Eldridge(1995).Dari dalam negeri, sebuah kajian yang juga bisa menjadi rujukan dibuat oleh Zaim Saidi (1995).

"Tahun 1993 sewaktu ia dibentuk dengan SK-nya Soeharto, Komnas HAM mencoba untuk tetap eksis serta menciptakan image lembaga pengaduan yang capable dan credible. Dan tahap awal cukup berhasil. Waktu itu politiknya Soeharto digunakan untuk menggeser politik hak asasi manusianya LSM untuk dikanalisasi ke dalam satu politik Komnas HAM. Sehingga Soeharto bisa mengendalikan isu ini dan tidak bergerak kepada permainan politik LSM"[19]

Kiprah LSM dalam upaya penegakan hak asasi manusia ini tak ayal telah memunculkan harapan masyarakat akan perubahan. Sudut di mana LSM banyak memberikan peran ntara lain adalah dalam bidang pertanahan dan perburuhan, khususnya hak-hak para buruh[20] LSM banyak memperoleh 'nama' dari kasus-kasus buruh dan tanah yang ternyata cukup sering muncul di Indonesia.

Dua kasus yang paling menonjol dalam bidang pertanahan adalah pembebasan tanah untuk pembangunan Waduk Kedungombo di Jawa Tengah, serta peristiwa berdarah dalam pembangunan waduk di Nipah, Sampang. Untuk kasus yang disebut terakhir, kekerasan terjadi pada tanggal 25 September 1993 ketika polisi dan tentara menembaki penduduk desa yang menentang pembangunan Waduk Nipah. Tercatat empat orang tewas dan tiga lainnya luka tertembak.[21]

Sementara di bidang perburuhan, kasus yang paling menonjol dan menyita perhatian banyak orang untuk waktu

---

19 Wawancara tim peneliti dengan Kastorius Sinaga, November 2001.

20 Sebuah penelitian tentang LSM dan perburuhan di Indonesia pernah dilakukan oleh Afan Gaffar dan Pratikno (1996)

21 Human Rights Watch Asia, "The Limits of Openness, Human Rights in Indonesia and East Timor, 1994, hal.62

cukup lama ialah kasus terbunuhnya Marsinah, seorang buruh di sebuah pabrik di Surabaya. Kasus yang mengundang banyak aksi dan tuntutan dari kalangan LSM, pers dan mahasiswa ini tidak pernah benar-benar bisa diusut tuntas, sebab sangat boleh jadi di dalamnya terlibat kalangan militer khususnya di Kodim Sidoarjo.

Kasus yang disebut terakhir ini telah menunjukkan sebuah persoalan utama dalam penegakan hak-hak buruh di Indonesia. Satu hal yang perlu dicatat ialah absennya sebuah perserikatan buruh yang efektif di sebuah perusahaan atau lembaga kerja lainnya. Ketika para buruh mencoba mengorganisir diri di luar organisasi korporatis yang dibentuk negara, yakni SPSI, militer masuk dan menghalangi usaha itu. Lalu ketika para buruh berusaha mempertahankan hak-haknya untuk secara bebas ber organisasi, mereka ditangkap, disiksa, dan, untuk kasus Marsinah, begitu keras siksaan yang diterima hingga berujung pada kematian. Kasus ini telah turut menjadi salah satu dorongan penting bagi tuntutan diperhatikannya hak-hak buruh dan hak asasi manusia pada umumnya. Human Rights Watch/ Asia misalnya menuliskan betapa kasus ini menjadi sedemikian hebat pengaruhnya terhadap masifikasi isu hak asasi manusia di Indonesia pada tahun 1990-an:

> "The nature of military interference in labor disputes is perhaps best illustrated by the case that became the most publicized human right case in Indonesia -the murder of Marsinah, a twenty four years old labor organizer who had questioned the dismissal of her colleages. The case was extraordinary because labor unrest, up until that

point, had rarely resulted in murder, and because there seemed to be circumstantial evidence of military involvement in the killing".[22]8

Kasus ini tentu tidak memiliki korelasi langsung dengan pembentukan Komnas HAM, namun hal itu terjadi justru kirakira sebulan sebelum Komnas HAM dibentuk, disusul oleh serangkaian sidang yang tidak efektif dan tampak mencari-cari, tak kurang hingga selama satu tahun kemudian.

C. Tekanan Politik Internasional

Praktek politik Orde Baru yang banyak melanggar hak asasi manusia ternyata telah mengundang reaksi yang cukup besar di tingkat internasional. Kasus-kasus seperti pembantaian terhadap para aktivis PKI atau yang dituduh aktivis PKI pasca G/30S, Tanjung Priok, Lampung, Timor Timur, maupun Aceh menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara pelanggar hak asasi manusia yang paling serius di dunia. Dalam konteks diplomasi internasional, tekanan ini salah satunya terlihat ketika Indonesia hadir dalam sidang Komisi Hak Asasi Manusia sebagai *observer*. Sidang yang berlangsung selama enam minggu dan dimulai pada tanggal 27 Januari 1989 itu menempatkan Pemerintah Indonesia dalam posisi yang sulit. Dengan persiapan hanya dalam waktu satu minggu, Hasan Wirayudha yang menjadi wakil delegasi Indonesia pada saat itu mengungkapkan betapa dalam forum itu Indonesia diserang habis-habisan akibat

22 Ibid. hal. 30.

pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan pemerintah.[23]

Tekanan internasional terhadap Orde Baru juga muncul ketika pemerintah dianggap tidak memperhatikan hak-hak asasi para tawanan politik. Perlakuan tidak manusiawi terhadap tahanan politik yang kebanyakan tidak diadili, kalaupun diadili terjadi dengan tidak *fair,* membuat dunia bereaksi keras. Ini direspon pemerintah dengan memperbolehkan lembaga hak asasi manusia internasional meninjau tahanan-tahanan politik. Dalam kasus tawanan politik di Pulau Buru, Pramoedya Ananta Toer menceritakan bagaimana untuk pertama kalinya delegasi internasional datang ke sana untuk melihat keadaan dan perlakan negara terhadap para tahanan (Pramoedya, 1996). Peristiwa ini belum pernah terjadi sebelumnya dan dianggap sebagai hasil dari tekanan dunia internasional terhadap pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia.

Dalam bidang ekonomi, tekanan dunia internasional dalam penegakan hak asasi manusia di Indonesia antara lain bisa dilihat dalam kasus GSP dan pembubaran IGGI. GSP (*Generalized System of Preferences*) yang dikembangkan sejak Sidang I UNCTAD tahun 1964 adalah salah satu bentuk kerjasama ekonomi antara negara maju dan negara berkembang.[24] Di sini, negara berkembang memperoleh fasilitas pengurangan atau pembebasan bea masuk bagi produk-produk tertentu yang diekspornya ke negara-negara maju. Fasilitas ini tidak didasarkan pada asas resiprositas.

---

23 Wawancara peneliti dengan Hasan Wirayudha di Praha, Ceko 18 Juni 2002 dan Bratislava, Slovakia, 19 Juni 2002.

24 Bagian ini akan mengacu pada Gatot Suryadi (1995), kecuali jika disebutkan lain.

Artinya, pemberian kelonggaran atau pembebasan dari bea masuk terhadap negara berkembang tidak mempersyaratkan konsesi atau atau imbalan tertentu kepada negara maju yang memberi kelonggaran itu. Satu hal yang patut dicatat, dan yang memberi arti penting dalam konteks diskusi tentang tekanan negara maju terhadap negara berkembang berkaitan dengan isu hak asasi manusia, GSP bukan fasilitas yang bersifat permanen. Ia bisa setiap saat ditinjau kembali jika dipandang perlu.

Indonesia mulai memanfaatkan fasilitas GSP dari Amerika Serikat pada tahun 1980, yakni sejak ditandatanganinya persetujuan Tarif Bound. Hingga tahun 1992, produk-produk Indonesia memperoleh fasilitas GSP dari Amerika Serikat dengan nilai mencapai lima ratus juta dolar Amerika (Suryadi 1995 : 49). Sebenarnya, nilai ekspor Indonesia ke Amerika Serikat yang berhak memperoleh fasilitas GSP menunjukkan angka yang jauh lebih tinggi daripada total nilai ini. Namun dari keseluruhan nilai ekspor yang berhak itu, US $ 200 juta di antaranya tidak dimintakan fasilitas GSP. Sebabnya ialah karena prosedur pengurusan fasilitas itu dianggap terlalu rumit, di samping karena selisih bea masuk yang relatif kecil untuk dimintakan fasilitas GSP. Sementara itu, US$ 300 juta tidak memperoleh fasilitas GSP karena dipandang tidak memenuhi persyaratan yang diberlakukan. Total, US $ 500 juta nilai ekspor Indonesia ke Amerika Serikat tidak berjalan di atas GSP. Akan tetapi angka US $ 200 juta yang berjalan di sana sudah cukup menguntungkan bagi perdagangan luar negeri Indonesia.

Namun harus dicatat betul bahwa keuntungan terbesar dalam praktek GSP itu sebenarnya tetap berada di tangan negara-

negara maju. Dalam kasus hubungan perdagangan Indonesia--Amerika Serikat, pihak yang paling berkepentingan dengan keuntungan substansial di balik GSP adalah Amerika Serikat--bukan Indonesia. Hal ini setidaknya tergambar dalam pengakuan yang terus terang dari Micky Kantor, anggota *United States Trade Representation (*USTR). Di hadapan Panitia Keuangan Senat Amerika Serikat, tanggal 20 Mei 1993, Kantor menyatakan bahwa program GSP masih sangat diperlukan bagi Amerika Serikat dengan alasan-alasan antara lain sebagai berikut;

1. GSP adalah kunci bagi penggunaan Trade (perdagangan) ketimbang Aid (bantuan) bagi perkembangan ekonomi dunia,
2. GSP bisa dipakai sebagai alat politik perdagangan dalam rangka menilai perkembangan (khususnya di bidang *Intellectual Right dan Workers Right*) yang terjadi di negaranegara berkembang yang menerima fasilitas tersebut.
3. GSP dapat membantu perusahaan-perusahaan Amerika Serikat agar dapat terus bersaing secara wajar dan dapat memperluas lapangan kerja.

Melihat tujuan-tujuan yang dikemukakan di atas, maka tak heran jika fasilitas GSP digunakan oleh Amerika sebagai alat penekan agar Indonesia memperbaiki apa yang dianggapnya sebagai pelanggaran hak-hak asasi para buruh. Corong tekanan itu sudah barang tentu adalah pemerintah Amerika Serikat. Namun tekanan pertama justru datang dari lembaga nonpemerintah. Asia Watch (AW) dan International Labor Right Education and Research Fund (ILRERF) pada awal 1994 mengajukan petisi

agar pemerintah Amerika Serikat mencabut fasilitas GSP bagi Indonesia karena beberapa alasan yang mereka anggap sebagai kondisi pelanggaran hak asasi buruh. Kedua badan tersebut mengusulkan agar Indonesia ditekan untuk memenuhi beberapa prasyarat berkaitan dengan pelaksanaan hak asasi manusia khususnya buruh, jika fasilitas GSP-nya ingin diperpanjang. Hal-hal itu meliputi adanya jaminan pembentukan serikat buruh di setiap unit kerja, dihindarinya keterlibatan militer dalam persoalan perburuhan, kemudahan membuat perjanjian kerja kolektif, serta satu prasyarat tambahan agar dibuat keterbukaan terhadap organisasi buruh asing.

Semua prasyarat di atas menjadi alat penekan yang digunakan secara sungguh-sungguh oleh pemerintah Amerika Serikat untuk mendesak Indonesia agar memperbaiki kondisi perburuhan di dalam negeri. Akan tetapi pencabutan fasilitas GSP terhadap Indonesia sebenarnya tak dapat dipahami semata-mata sebagai upaya Amerika Serikat untuk mendesakkan pelaksanaan hak asasi manusia versinya pada Indonesia. Dalam satu segi, hal itu juga dapat dipahami sebagai upaya untuk mengurangi daya saing produk Indonesia dalam pasar Amerika Serikat yang mencatatkan kemerosotan produk domestik negara itu sendiri. Daya saing produk dari negara berkembang yang diimpor dengan bea masuk kecil, sehingga bisa dijual dengan harga yang kompetitif, mulai meningkat di hadapan produk lokal Amerika Serikat.[25] Kondisi ini menyebabkan pemerintah Amerika Serikat perlu memikirkan

25 Banyak pihak yang percaya bahwa tekanan Amerika Serikat terhadap Indonesia saat itu sangat berkaitan dengan tersainginya produk tekstil negara itu oleh produk tekstil Indonesia. Dalam masa itu, media massa sempat diramaikan oleh ributnya pengusaha bahan denim

cara untuk membatasi hak-hak istimewa negara berkembang dalam perdagangan internasional. Tema hak asasi manusia kemudian menjadi sebuah pilihan yang paling mungkin untuk melakukan desakan-desakan mematikan terhadap Indonesia.

Desakan itu pada tahap terawal bisa dibagi dalam dua langkah. Langkah pertama, Indonesia diminta untuk memenuhi semua persyaratan di atas, dengan ancaman pencabutan fasilitas GSP mulai Juli 1993 jika prasyarat itu tak kunjung dipenuhi juga.

Sebulan sebelum tibanya batas waktu tahap pertama itu, bulan Juni 1993, Komnas HAM didirikan. Seharusnya ini menjadi pertimbangan yang serius bagi Amerika untuk meneruskan atau tidak meneruskan tekanannya. Namun ketika batas waktu dimaksud telah tiba, Amerika Serikat melakukan penundaan dengan tetap memberikan alasan untuk memberi waktu bagi Indonesia guna memperbaiki kualitas pelaksanaan hak asasi perburuhan nya. Pemerintah Amerika Serikat sekali lagi memberi tenggang hingga Februari 1994. Dalam tekanan langkah kedua ini, bulan November 1993 Dubes Republik Indonesia di Amerika Serikat sempat memberikan gambaran tentang perbaikan kondisi perburuhan dan hak asasi manusia Indonesia pada umumnya dalam sebuah acara *public hearing*. Tidak cukup jelas, apakah karena *public hearing* itulah sikap Amerika Serikat mulai melunak, namun yang pasti, deadline Pebruari 1994 itu kembali diulur oleh pihak yang menetapkannya sendiri.

Amerika karena Indonesia bisa memasok pabrik jins disana dengan bahan denim yang lebih murah dibandingkan produk Amerika.

Apa yang pada tingkat permukaan tampak sebagai kurang konsistennya AS dalam mendesakkan prasyarat-prasyarat perpanjangan GSP terhadap Indonesia sangat boleh jadi bukan karena semata-mata negara itu ingin memberi kesempatan Indonesia untuk memperbaiki kualitas pelaksanaan hak asasi manusia. Juga sangat boleh jadi bukan semata-mata karena bulan Juni 1993 Indonesia mendirikan Komnas HAM dan bulan November Dubes RI di Amerika Serikat melakukan public hearing tentang perburuhan dan hak asasi manusia. Satu alasan yang juga sangat menentukan ialah karena pada saat itu manfaat bagi negara berkembang dengan adanya fasilitas GSP menjadi tak lagi terlalu menarik. Dengan ditandatanganiya perjanjian General Agreements on Tariffs and Trade (GATT), maka setiap negara menjadi punya kewajiban untuk menurunkan tarif bea masuknya hingga 30%. Dengan kata lain, tekanan Amerika Serikat terhadap Indonesia untuk memenuhi semua prasyarat perpanjangan GSP menjadi tak lagi terlalu bergigi, sebab GSP itu sendiri hingga tingkat tertentu telah sedikit kehilangan relevansi.

Pada kasus lain, tekanan ekonomi dengan dalih pelanggaran hak asasi manusia itu ditunjukkan dengan desakkan IGGI kepada pemerintah Indonesia untuk memperbaiki kualitas hak asasi manusia apabila masih menginginkan bantuan dari mereka. Ini bisa dilihat dari kasus penembakan di Santa Cruz, Dili, Timor Timur, November 1991. Negara-negara maju yang tergabung dalam IGGI memberikan reaksi terhadap peristiwa ini dimana Belanda, Kanada dan Denmark menunda sebagian atau seluruh bantuan pembangunannya sampai ada hasil investigasi dan

prosekusi. Desakan ini memuncak ketika dalam Konferensi VIII INGI di Odawara, Jepang, 22 Maret 1992 Pemerintah Jepang untuk pertama kalinya memberikan kontak resmi kepada Konferensi INGI.[26]

Peristiwa tersebut kemudian mendorong reaksi Pemerintah Indonesia mengirimkan surat ke Pemerintah Belanda dan meminta agar menghentikan pencairan semua bantuan pembangunan, baik dalam bentuk hutang maupun hibah. Indonesia juga meminta agar Belanda tidak perlu menyiapkan bantuan pembangunan yang baru dan tidak menyelenggarakan pertemuan IGGI lagi. Permintaan pemerintah Indonesia itu merupakan akhir dari eksistensi IGGI. Pemerintah menganggap IGGI tak bisa mencampuri persoalan hak asasi manusia yang dianggap urusan internal pemerintah Indonesia.

Namun ada beberapa kalangan yang menduga bahwa tekanan IGGI itu adalah hasil dari desakan dan peranan kekuatan masyarakat Indonesia terhadap lembaga-lembaga internasional agar persoalan hak asasi manusia diselesaikan. Ini misalnya terlihat dari ungkapan Gus Dur yang menghadiri sidang Internasional Non-Governmental Forum on Indonesia (INGI) di Nieuwpoort, Belgia pada April 1989. Perhimpunan lembaga swadaya masyarakat internasional ini merupakan mitra IGGI yang didirikan oleh NGO dari Indonesia dan NGO luar negeri untuk memberi input kepada IGGI.

Gus Dur yang datang bersama beberapa aktivis LSM itu meminta agar bantuan IGGI diberikan berdasarkan

26 http://www.ngo-link.com/blob/?c=Profile&nID=98

sikap Pemerintah Indonesia terhadap pelaksanaan hak asasi manusia.[27]Dalam perkembangannya ke depan forum ini menghasilkan apa yang disebut Aide Memoire 1989. Aide Memoire yang dirumuskan 52 partisipan 22 di antaranya berasal dari Indonesia, secara keras mengkritik pelanggaran hak asasi manusia dalam kasus Waduk Kedung Ombo yang didanai oleh Bank Dunia. Aide Memoire ini dianggap oleh pemerintah sebagai usaha merusak citra Indonesia di luar negeri. Inilah yang dikenal sebagai "Insiden Brussel". Sebagian partisipan konferensi diinterogasi oleh aparat keamanan dan dipanggil oleh Menteri Dalam Negeri.[28] Dari kasus itu bisa dilihat betapa desakan dari dalam negeri sendiri terhadap isu hak asasi manusia sebenarnya sudah cukup menggema dengan variasi metode. Salah satunya adalah memanfaatkan instrumen internasional.

D. Benih Awal Keterbukaan Negara

Di tingkat domestik, adanya benih "fragmentasi" dan kompetisi di tingkat elit negara juga memberikan kontribusi yang berarti. Proses ini ditandai oleh pecahnya aliansi strategis Soeharto-Militer yang telah dipupuknya sejak awal konsolidasi negara Orde Baru. Kuatnya pengaruh Soeharto yang secara efektif mampu menetralisir perlawanan terhadap kekuasaannya sehingga mampu mencapai puncak kekuasaan tertinggi pada akhir kampanye asas tunggal tahun 1983-1985, menyebabkan pudarnya pengaruh ABRI dalam politik nasional. Hal ini menjadi

27 www.kmnu.org / nu / 1997/ 970222d .txt.

28 http//www.ngo-link.com/blob/?c=Profile&nID=98

pemicu awal ketidakharmonisan hubungan antara institusi militer profesional dan Presiden Soeharto ini (Hefner 2001: 268). Apalagi kemudian diperparah oleh semakin menguatnya cengkraman ekonomi kronisme perusahaan anak-anak Soeharto yang menyebabkan tersingkirnya peran militer, terutama para purnawirawan ABRI, dalam percaturan ekonomi dan bisnis negara (Hefner, 2001: 268). Maka tidak mengherankan bila kemudian beberapa kalangan di militer merasa bahwa persoalan itu hanya bisa diselesaikan dengan cara menyingkirkan Soeharto dari tampuk kekuasaan dengan melempar isu keterbukaan dan reformasi politik ke publik. (Crouch, 1993: 86).

Di sisi lain Soeharto sendiri cukup berkepentingan dengan isu keterbukaan untuk membangun legitimasi politik di tingkatan masyarakat sebagai upaya mencari dukungan baru, terutama dari kalangan umat Islam, setelah dirasa dukungan militer terhadap dirinya melemah. Hal ini terlihat dari dibiarkannya pembentukan organisasi cendekiawan muslim pertama di Indonesia, ICMI pada tahun 1990 yang Kongres Nasional pertamanya dibuka langsung oleh Soeharto. Padahal satu tahun sebelumnya pada awal Februari 1989, militer dibawah pimpinan LB Moerdani membubarkan pertemuan para intelektual Islam di Kaliurang, Yogyakarta yang menurut pengakuan kalangan dalam dilakukan atas perintah Soeharto (Hefner, 2001: 228).

Lebih khusus, keterbukaan tersebut juga mulai terlihat dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan isu-isu hak asasi manusia. Hal ini terlihat dari mulai terpikirkannya gagasan tentang masuknya Indonesia dalam Komisi Tinggi HAM PBB yang dibentuk sejak tahun 1947. Sebelumnya hingga tahun 1990,

menurut oleh Hasan Wirayuda kepada tim peneliti, Indonesia tidak menjadi anggota Komisi Tinggi HAM PBB disebabkan oleh adanya persepsi yang salah mengenai HAM baik dalam konsep maupun praktek. Seperti telah diungkap di atas, secara konsep penguasa menempatkan Pancasila dan UUD 45 sebagai bangun ideologi terbaik dibanding konsep hak asasi manusia. Sedangkan kesalahan pada praktek sudah mengedepan sejak tahun 1960an pertengahan, terutama setelah pembunuhan orang-orang aktivis PKI atau yang dituduh aktivis PKI. Sejak saat itu kemudian Indonesia menjadi sorotan dunia internasional dalam kaitannya dengan persoalan hak asasi manusia.[29]

Seiring dengan semakin menguatnya tekanan dan desakan dunia internasional terhadap persoalan yang berkaitan penegakan hak asasi manusia di Indonesia yang disertai dengan instrumen-instrumen pemaksa, pemerintah Indonesia harus mulai memperhitungkan faktor internasional tersebut. Indonesia kemudian mendaftar menjadi diterima menjadi anggota Komisi Tinggi HAM PBB pada tahun 1991.

Namun justru ketika mulai membuka kran sensitivitasnya terhadap persoalan hak-hak asasi manusia muncul pula persoalan berikutnya yang terkesan kontradiktif dengan komitmen yang telah di bangun oleh negara terhadap persoalan penegakan hak asasi manusia di Indonesia sebelumnya. Hal ini terlihat dari adanya upaya pembubaran IGGI (Inter governmental Group on Indonesia) pada awal 1992 yang diakibatkan karena pemerintah Orde Baru menganggap

29 Wawancara tim peneliti dengan HasanWirayudha, Praha, Ceko,18 Juni 2002 dan Barstislava, Slovakia, 19Juni 2002

pemerintah Belanda terlalu campur tangan terhadap persoalan hak asasi di Indonesia, pembatalan rencana pembelian pesawat tempur F-16 dari Amerika Serikat serta pengunduran diri dari program International Military Education and Training (IMET) karena semua disangkutpautkan dengan persoalan penegakan hak asasi manusia di Indonesia. (Samego,1998).

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa adanya kebimbangan negara sendiri dalam menyikapi persoalan hak asasi manusia. Kebimbangan ini muncul karena kuatnya tekanan terhadap pemerintah baik dari dunia internasional maupun politik domestik serta munculnya benih fragmentasi di tingkat elit negara yang membuat ruang gerak Soeharto semakin terbatasi.

Masuknya Indonesia ke dalam keanggotaan Komisi tinggi HAM PBB tidak lebih dari upaya untuk menunjukkan adanya citra kepedulian pemerintah Indonesia terhadap persoalan hak asasi manusia kepada dunia internasional. Ide yang yang diawali oleh saran Hasan Wirayudha ini, muncul dengan pengandaian akan lebih menguntungkan bagi Indonesia untuk berada dalam Komisi yang ada karena akan lebih mungkin dan mudah menjelaskan berbagai tudingan kepada Indonesia ketimbang berada di luar arena Komisi Hak Asasi Manusia PBB. Sedangkan di tingkat politik domestik sendiri upaya perlawanan terhadap kuatnya tekanan dan desakan internasional yang begitu kuat tersebut tidak memperoleh dukungan. Lemahnya legitimasi politik domestik tersebut terlihat dari banyaknya kekuatan-kekuatan yang ada di dalam masyarakat juga turut menekan negara untuk sensitif terhadap persoalan-persoalan hak asasi

manusia. Lebih jauh dilihat dari konstelasi politik domestik sebenarnya terlihat adanya keretakan hubungan antara militer dan Soeharto. Dengan posisi ini Soeharto kemungkinan besar mampu memperoleh keuntungan untuk menempatkan militer, yang selama ini digugat sebagai satu-satunya institusi yang bertanggungjawab terhadap pelanggaran hak asasi manusia, pada posisi yang semakin tidak diuntungkan.

Argumen yang melihat kebimbangan negara tersebut akan semakin diperkuat dengan menilik kasus-kasus lainnya. Pada kasus seperti disebut di atas (pembubaran IGGI, pembatalan pembelian pesawat tempur F-16 dan keikutsertaan di IMET) terlihat pemerintah enggan menerima campur tangan "orang luar" terhadap persoalan hak asasi" manusia. Keberanian pemerintah untuk menolak intervensi asing tersebut juga tidak bisa dilepaskan kuatnya dukungan politik domestik terhadap pilihan tersebut. Kemungkinan besar hal ini tidak bisa dilepaskan dari keberhasilan pemerintah memanipulasi isu-isu tersebut menjadi isu-isu yang dikaitkan dengan nasionalisme dan kedaulatan negara.

Pada kasus IGGI misalnya, kenyataan bahwa kehadiran Belanda, yang memiliki "dosa" masa lalu terhadap bangsa Indonesia di dalam forum tersebut, mampu membangun dukungan domestik terhadap keputusan pemerintah untuk membubarkan forum tersebut dan pembentukan forum yang sejenis minus Belanda (CGI). Dalam hal ini terlihat pemerintah Belanda menjadi kambing hitam persoalan pembubaran IGGI. Rudini misalnya melarang NGO dan lembaga sosial Indonesia

menerima dana bantuan dari pemerintah Belanda atau badan dana Belanda.[30]

Kebimbangan negara dalam mensikapi persoalan-persoalan hak asasi manusia juga tidak hanya terlihat dari hubungannya dengan dunia internasional sebagaimana telah diuraikan di atas. Di tingkat domestik pun kebimbangan negara tersebut terlihat. Sebagai respon terhadap "diadilinya" Indonesia di dalam forum Komisi Tinggi HAM PBB, pemerintah kemudian mengadakan seminar tentang hak asasi manusia pada tanggal 21-22 Januari 1991 yang salah satu usul konkritnya adalah pembentukan Komnas HAM. Dalam rangka membangun dukungan internasional terhadap pembentukan Komnas HAM, Hasan Wirayudha saat itu juga berusaha menyelenggarakan seminar internasional tentang hak asasi manusia yang melibatkan 34 negara-negara di kawasan Asia Pasifik.

Namun rencana tersebut harus menemui hambatan ketika muncul peristiwa Santa Cruz, Dilli, 12 Desember 1991 yang kemudian mendapat sorotan dunia internasional yang sangat kuat. Peristiwa tersebut menjadi titik balik paling serius dari perkembangan ide pembentukan Komnas HAM. Ke dalam, kalangan ABRI menemukan momentum untuk menghentikan gagasan pembentukan Komnas HAM dengan mengargumentasikan bahwa besarnya kasus Santa Cruz diakibatkan oleh adanya gagasan tentang penegakan hak asasi manusia.[31]Sementara ke luar, reaksi terhadap kejadian tersebut dimunculkan oleh Komisi Hak Asasi Manusia PBB yang

30 http://www.ngo-link.com/blob/?c=Profile&nID=98

31 Wawancara dengan Hasan Wirayudha, Praha, Ceko, 18 - 19 Juni 2002, Bratislava, Slovakia.

membatalkan dukungan dana yang telah dijanjikannya guna penyelenggaraan seminar internasional seperti disebutkan di atas.[32] Walaupun akhirnya kegiatan tersebut diselenggarakan dengan bantuan dari beberapa negara pada tanggal 21-23 Januari 1993. Soeharto sendiri menolak untuk melakukan audiensi dengan peserta yang datang dari kawasan Asia-Pasifik tersebut guna menghindari tudingan bahwa ia akan memanfaatkan forum tersebut untuk kepentingan politiknya.[33]

Dalam konteks ini, meski tekanan penegakan hak asasi manusia melalui mesin perdagangan internasional (belakangan termasuk WTO) tetap penting, pendirian Komnas HAM di bulan Juni 1993 juga bisa dilihat relatif terlepas dari kaitan langsung dengan semua tekanan itu. Hal itu berkaitan dengan keinginan pemerintah Indonesia untuk membangun kesan yang lebih dalam percaturan politik dunia, khususnya di bidang hak asasi manusia dan isu-isu penting dalam hubungan internasional lain nya. Sebagaimana ditegaskan oleh Amaral dalam wawancara dengan peneliti, momentum konferensi Wina tidak bisa diabaikan. Keinginan untuk membentuk Komnas

32 Komisi HAM PBB telah menjanjikan dana sebesar 143 juta mata uang Swiss, tapi 10 haru sebelum penyelenggaraan dibatalkan. Hasan Wirayudha akhirnya berusaha mendapatkan dukungan anggaran dari sejumlah diplomat. Salah satu alasannya karena Soeharto sudah menyatakan kesediaannya untuk membuka acara tersebut di Istana Negara. Hasan Wirayudha sulit membayangkan akibat yang ditimbulkan oleh pembatalan tersebut bagi dirinya. Ia akhirnya mendapat dukungan dari Jepang yang memberikan 70 ribu, diikuti oleh Inggris, Australia, New Zealand yang secara kumulatif mencapai angka 150 ribu. Akibatnya, tawaran bantuan yang diberikan Perancis ditolak. Biaya di atas adalah untuk kepentingan transportasi dan uang saku peserta. Sementara Untuk pembiayaan di Indonesia ditanggung oleh Deplu. Ibid

33 Ibid.

HAM ini didesak oleh sebuah tujuan untuk menunjukkan pada konferensi tersebut bahwa Indonesia juga menjamin hak asasi manusia yang dibuktikan oleh adanya Komnas HAM. Lebih lanjut ditegaskan Amaral, hal di atas menjadi penting karena selama ini Indonesia dikenal di dunia internasional sebagai salah satu negara yang banyak melakukan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang dilakukan oleh "oknum" aparat negara, maupun oleh negara lewat berbagai kebijaksanaannya. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Albert Hasibuan yang mensinyalir bahwa rendahnya penegakan hak asasi manusia di Indonesia telah mendorong dunia internasional mendesakkan kepentingannya kepada Indonesia. Di sisi lain desakan itu memberi alasan bagi negara untuk menyiasatinya dengan membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Menurutnya:

> *"Saya tidak tahu persis apa indikasi dan motivasi pendirian Konmas HAM melalui SK Presiden itu. Tapi bisa jadi karena desakan luar negeri sehingga untuk menanggulangi tekanan dan sorotan terhadap hak asasi manusia d1 Indonesia maka Komnas HAM didirikan."*[34]

Bersama-sama dengan Cina, Malaysia, dan Singapura, Indonesia telah memelopori digagasnya sebuah konsep yang kemudian disebut sebagai konsep Hak Asasi Manusia Asia, dalam masa-masa persiapan pelaksanaan konferensi Wina. Konsep itu mengakui bahwa hak asasi manusia sebenarnya adalah sebuah ide universal, namun setiap negara memiliki hak untuk membuat interpretasi terhadap standar internasional tentang hak asasi manusia berdasarkan budaya, nilai dan sistem

34 Wawancara tim peneliti dengan Albert Hasibuan, November 2001.

politiknya sendiri, juga berdasarkan latar belakang sejarah dan tingkat perkembangan ekonominya (Human Right Watch/ Asia, 1994: 71). Bagi pemerintah Indonesia, dalam kaitan ini, kehadiran Komnas HAM menjadi penting untuk menunjukkan bahwa hak asasi manusia, serta hal-hal lainnya, akan dan dapat didefinisikan berdasarkan ideologi negara Pancasila.

IV

Pembentukan dan Profil Kelembagaan Komnas HAM

Bab sebelumnya menggambarkan andil besar dari konteks politik internasional dan domestik dalam memfasilitasi proses pembentukan Komnas HAM. Kuatnya tekanan internasional pada upaya formalisasi pelaksanaan hak-hak asasi manusia dan berbagai upaya kekuatan-kekuatan politik domestik di luar negara untuk memaksa negara lebih sensitif terhadap persoalan-persoalan pelanggaran hak asasi manusia serta munculnya benih fragmentasi di tingkatan elit negara menyebabkan isu hak asasi manusia mencuat menjadi salah satu isu politik sentral di Indonesia. Hal tersebut memaksa regim Orde Baru untuk mulai melunakkan politiknya yang represif dan membuka bangunan politiknya yang bercorak tertutup dengan menyampirkan isu hak asasi manusia sebagai salah satu agenda politik yang perlu diperhatikan. Penyertaan isu hak manusia ke dalam agenda politik Orde Baru tidak sertamerta dapat dibaca sebagai cerminan obyektif dari komitmen regim terhadap

pelaksanaan hak asasi manusia. Tetapi langkah di atas ibarat membuka pandora politik Indonesia. Akibatnya, dari posisi sebagai sebuah regim yang senantiasa berada pada posisi aktif untuk menihilkan perdebatan mengenai hak asasi manusia, regim Orde Baru dipaksa untuk menjadi kekuatan reaktif yang harus melakukan akomodasi dan penyesuaian sesuai dengan meningkatnya tekanan baik domestik maupun internasional atas isu ini. Salah satu wujud kongkrit dari respon yang bercorak reaktif regim Orde Baru dalam konteks ini adalah pembentukan Komnas HAM.

Bab ini diawali dengan penggambaran situasi yang berkembang menjelang pembentukan Komnas HAM pada tanggal 7 Juni 1992 dan sekaligus menempatkan Indonesia sebagai negara ke 18 yang memiliki institusi nasional sejenis di antara lebih dari 160 negara di dunia. Konferensi hak asasi manusia di Wina merupakan pemacu pembentukan Komnas HAM yang mendapatkan status legalnya melalui Keppres hanya beberapa hari menjelang konferensi Wina mulai berlangsung. Tetapi sebagai sebuah gagasan, Komnas HAM bukanlah sesuatu yang sama sekali baru. Paling tidak ia sudah hidup dibenak sejumlah figur dan sekaligus telah diusahakan secara kongkrit kehadirannya sejak tahun 1989. Pembahasan akan dilanjutkan dengan penggambaran proses pembentukan Komnas HAM serta bentuk organisasi dan keanggotaannya. Bab ini akan diakhiri dengan diskusi tentang profil tokoh-tokoh anggota Komnas HAM, terutama untuk keanggotaan periode pertama.

A. Sekltar Pembentukan Komnas HAM

Konteks politik dalam negeri dan internasional yang memberikan perhatian serius kepada isu hak asasi manusia memang merupakan setting penting dalam pembentukan Komnas HAM. Tetapi perlu diingat bahwa proses penting ini sangat tergantung pada diri Presiden Suharto yang pada saat itu telah berhasil membangun *'personal rule'* di bawah kendalinya. Oleh karena itu, pembentukan Komnas HAM ini tidak bisa dilepaskan dari konteks ini.

Mekanisme formal dalam pembentukan Komnas HAM ini dimulai dari Departemen Luar Negeri yang memang menjadi tameng dalam menghadapi tekanan internasional terhadap pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia. Fakta bahwa motor utama yang memfasilitasi terbentuknya Komnas HAM mengindikasikan sentralitas dari posisi tekanan internasional dalam keseluruhan proses yang ada. Setelah melalui sebuah proses yang cukup panjang, pada akhir 1992 diyakini telah terbentuk kesepakatan di dalam tubuh pemerintah tentang perlunya dibentuk sebuah komite yang ditugasi untuk meningkatkan pelaksanaan hak-hak asasi manusia di Indonesia. Ke hadapan publik, hal ini baru mengedepan pada awal 1993 ketika regim membentuk sebuah tim yang ditugasi untuk membentuk komite nasional untuk menangani masalah pelanggaran hak asasi manusia.

Tim dibentuk Presiden dengan keanggotaannya melibatkan utusan-utusan dari banyak Departemen strategis, antara lain Departemen Pertahanan Keamanan, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Luar Negeri. Karena pembentukan

Komnas HAM ini antara lain dimaksudkan untuk menarik simpati dunia internasional, maka Tim yang ada diharapkan sudah menuntaskan tugasnya membentuk komite nasional sebelum diselenggarakannya konferensi internasional tentang hak asasi manusia di Wina yang dijadwalkan berlangsung pada pertengahan Juni tahun yang sama. Pembentukan Komnas dalam kurun waktu kurang lebih satu triwulan ini dibayangkan akan memiliki efek publikasi yang menguntungkan penciptaan citra positif, baik regim maupun Soeharto sebagai kata lain dari Orde Baru.

Proses formal pembentukan Komnas ini menuai berbagai keraguan yang datang, terutama dari lingkungan aktivis LSM. Dalam diri penguasa pun ada persoalan yang muncul. Di satu sisi ada kesadaran kuat akan pentingnya pembentukan komite ini karena alasan moral dan kepentingan politik dan ekonomi, namun di sisi lain ada keraguan akan berbagai kesulitan yang akan dihadapi regim tatkala tuntutan penegakan hak asasi manusia semakin gencar dilakukan. Hal ini tercermin dari perdebatan dalam Tim, yang untuk pertama-kalinya, menemukan isu di sekitar kewenangan dan komposisi keanggotaan komite yang akan dibentuk sebagai isu sentral (*Kompas,* 18 Mei 1993, hal.6). Hal ini dipertegas oleh kerasnya pencapaian kesepakatan mengenai fungsi pemantauan yang akhirnya dirumuskan sebagai fungsi Komnas HAM.[35] Akhirnya, pada 7 Juni 1993 keluarlah Keppres No.50 Tahun 1993 tentang pembentukan Komnas HAM

35 Wawancara dengan Hasan Wirayudha, Praha, 18 Juni 2002 mengungkapkan bahwa Murdiono sebagai Sekretarir Negara dan sekaligus sebagai salah satu orang yang paling dipercaya Soeharto sangat berhati-hati dalam merumuskan fungsi pemantauan ini.

yang dinyatakan bertugas untuk meningkatkan pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia.

Di tingkat masyarakat, substansi dari pergulatan yang sama juga berlangsung, sekalipun wacana publik lebih dikuasai oleh kekuatan yang skeptis dan tidak melihat adanya harapan yang bisa diletakkan pada diri Komnas HAM. Hal ini dicermin dengan sangat baik dari pilihan Asmara Nababan untuk bergabung sebagai anggota Komisi dan penolakan sejumlah aktivis LSM untuk menjadi anggota serta peringatan keras yang diberikan Buyung Nasution, salah seorang aktivis LSM paling menonjol di era ini terhadap Nababan. Opini publik menunjukkan bahwa Komnas HAM yang dibentuk oleh Keputusan Presiden ini diperkirakan akan tampil sebagaimana organisasi korporatisme negara lainnya.

Kesangsian masyarakat yang sudah meluas ini semakin dipertegas karena basis materian bagi penyelenggaraan kegiatan Komnas HAM berada di bawah kendali eksekutif sebagai kekuatan yang sekian lama terlibat dalam berbagai pelanggaran hak asasi manusia. Dalam rumusan pasal 13 Kepres 50/1993 ditegaskan bahwa "Segala pembiayaan untuk pelaksanaan kegiatan Komisi Nasional dibebankan pada Anggaran Sekretariat Negara". Lebih spesifik lagi, pembiayaan ini bersumber pada salah satu pos anggaran Sekretariat Negara.

Basis material Komnas HAM yang bertumpu pada keuangan yang berasal dari Setneg ini memunculkan pertanyaan serius di

---

Kesepakatan baru bisa dicapai setelah Ali Alatas sebagai Menlu RI melakukan pembicaraan tersendiri dengan Murdiono.

sekitar kemandirian Komnas HAM. Skeptisisme tentang kemandirian Komnas HAM di kalangan masyarakat menemukan alasan yang sangat kuat, apalagi, pratek penggunaan "uang" sebagai instrumen untuk melakukan pengontrolan dan pendisiplinan politik merupakan salah satu kharakter khas dari politik pemerintah Orde Baru.[36] Akan tetapi, seperti yang diungkapkan oleh Amaral, dalam hal yang satu ini Komnas HAM bisa dijamin memiliki kemandirian, karena prinsip bahwa Komnas HAM dibiayai oleh uang rakyat dan bukan uang pemerintah adalah pemahaman yang dikembangkan dalam internal Komnas HAM sendiri. Demikian pula di sisi pemerintah, sejauh yang dialami oleh Amaral, pemerintah belum pernah menggunakan "uang" sebagai sarana untuk melakukan pemaksaan politik ataupun pengendalian dan pendisiplinan politik. [37]

Sejumlah bukti bisa dikedepankan untuk mendukung kebenaran sinyalemen di atas. Menurut Amaral, banyak inisiasi sudah dilakukan oleh Komnas HAM. Misalnya, di Subkom pengkajian, para anggota Komnas HAM sedang melakukan penelitian serius terhadap sejumlah produk perundang-undangan yang tidak sejalan dengan hak asasi manusia. Dalam rencananya, berbagai UU yang tidak seirama dengan hak asasi manusia, misalnya UU anti subversi, akan direkomendasikan

36 Penggunaan "uang" sebagai instrumen untuk melakukan pengendalian dan pendisiplinan politik lewat fungsionalisasinya sebagai alat untuk melakukan punishment dan reward adalah salah satu kunci penting untuk memahami politik Orde Baru. Untuk diskusi yang lebih mendalam, lihat Cornelis Lay, Financing Political Parties In Southeast Asia: Indonesian Case, hasil penelitian yang dibiayai Spess, tidak dipublikasikan, 1993.

37 Wawancara dengan CDR Amaral Februari 1998.

untuk direvisi, bahkan dicabut. Masih menurut Amaral, Komnas HAM juga merencanakan untuk menyampaikan rekomendasi tertulis kepada presiden agar membentuk seksi ataupun sub-seksi khusus untuk menangani masalah HAM di sejumlah instansi yang dianggap perlu seperti Depdagri, Depnaker, Agraria (pertanahan), dan Depag. Bahkan kalau mungkin di semua instansi pemerintahan yang ada. Hingga saat sekarang, baru Deplu yang tercatat telah memiliki seksi dimaksud. Inisiatif lain yang muncul dari kalangan Komnas HAM yang mengungkapkan derajat kemandiriannya yang berarti adalah upaya-upaya serius yang dilakukan Komnas HAM ke sejumlah stasiun televisi guna memiliki atau membuat program-program khusus yang berkaitan dengan pendidikan hak asasi manusia, minimal sebulan sekali.[38]

Terlepas dari kenyataan bahwa penggunaan uang sebagai sarana pengendalian politik ke dalam Komnas HAM tidak pernah secara langsung dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi penentuan platform anggaran merupakan salah satu cara pengendalian tidak langsung melalui keuangan.[39]

Inisiatif pembentukan Komnas HAM yang datang dari Presiden Soeharto merupakan titik kritis lainnya dalam menentukan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga ini. Opini publik secara umum menganggap bahwa pembentukan Komnas HAM ini dimaksudkan Soeharto sebagai cara untuk melindungi dirinya dari tekanan internasional, sementara ke

38 Wawancara dengan CDR Amaral Februari 1998.

39 Wawancara dengan Nababan,November 2001.

dalam dimaksudkan untuk mengarantina tokoh-tokoh kritis terhadap pemerintah.

Karenanya, masuk akal jika sejumlah tokoh LSM seperti Hakim Garuda Nusantara, Todung Mulya Lubis dan Frans Hendra Winata menampik tawaran Ali Said untuk diangkat menjadi anggota Komnas HAM. Hal ini sesuai dengan pernyataan Soegiri yang membenarkan bahwa pada saat pembentukan Komnas HAM tahun 1993, tokoh-tokoh LSM tersebut ditawari untuk duduk menjadi anggota tetapi menolak, yang menjadi alasannya adalah Komnas HAM dinilai kurang efektif dan sebagainya.[40] Sementara itu, Adnan Buyung Nasution merasa perlu memperingatkan Nababan sebagai orang LSM yang bersedia untuk menjadi anggota Komnas HAM, untuk mempertimbangkan kembali kedudukannya dalam Komnas HAM karena telah merebaknya pandangan negatif terhadap Nababan dari kalangan LSM.[41]Nababan juga menjelaskan ketiadaan kriteria dalam rekrutmen anggota pada saat itu. Akibatnya, ada anggota yang, di luar dukungan dari sesama anggota Komnas, tidak memliki sesuatu yang bisa disumbangkan bagi penguatan kinerja Komnas. Anggota yang ada tidak mempunyai latar belakang mengenai hak asasi manusia, dan sebaliknya merupakan mantan pejabat tidak tahu dan tidak tidak pernah mengikuti isu-iSu hak asasi manusia.[42]

Kealpaan pengetahuan dan pengalaman dalam bidang hak asasi manusia sebenarnya bukan semata-mata menjadi persoalan

40 Wawancara dengan Soegiri, November 2001.

41 Wawancara dengan Nababan, November 2001.

42 Wawancara dengan Nababan, November 2001.

mantan pejabat. Hasan Wirayudha dalam wawancara dengan peneliti mengungkapkan bahwa praktis semua yang terlibat dalam proses awal kelahiran Konmas HAM dan sekaligus menjadi anggotanya, memiliki pengetahuan yang sangat minim mengenai hak asasi manusia, apalagi dalam perspektif komparatif. Karenanya, ia senantiasa dijadikan sebagai narasumber baik dalam fase awal pembentukan, maupun dalam fase pelembagaan hingga tahun 1997 sebelum ia meninggalkan Indonesia menjadi Dubes di Mesir.[43]

Walaupun pembentukan Komnas HAM jelas-jelas dikaitkan dengan momentum penyelenggaraan konferensi hak asasi manusia dunia di Jenewa seperti yang diindikasikan oleh Amaral dalam wawancara dengan peneliti, namun gagasan ke arah ini sebenarnya bukan hal yang sama sekali baru. Gagasan ini muncul sebagai benih ketika Hasan Wirayudha ditugaskan sebagai delegasi Indonesia dalam pertemuan 6 minggu Komisi Hak asasi Manusia PBB. Dalam kedudukan sebagai *observer,* delegasi Indonesia harus mendengar berbagai kecaman mengenai pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia tanpa bisa melakukan apapun juga, baik karena kedudukannya sebagai *observer.* Alasan lainnya menurut Hasan Wirayudha, yang saat itu memimpin delegasi Indonesia dalam pertemuan tersebut, mereka tidak memiliki informasi tentang peristiwa-peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi karena para tentara dan intelejen sebagai sumber informasi saat itu tidak pernah memberikan data apapun.[44]

---

43 Wawancara dengan Hasan Wirayudha, 18 Juni 2002 di Bratislava, Slovakia.

44 Wawancara dengan Hasan Wirayudha, 18 Juni 2002 di Bratislava, Slovakia.

Oleh karena itu selain membuat laporan rutin mengenai hasil pertemuan tersebut ke Jakarta, Hasan juga membuat laporan yang bersifat kontemplatif sepanjang 10 halaman kepada Menteri Luar Negeri yang diberi judul "Reorientasi Kebijakan Hak Asasi Manusia Nasional". Dalam laporan ini diajukan gagasan pembentukan Komnas HAM nasional. Ada dua argumen besar yang tersembunyi di balik gagasan ini. Pertama, berkaitan dengan adagium sederhana dalam politik bahwa kekuasaan cenderung untuk korup. Hasan Wirayudha melihat bahwa pelanggaran hak asasi manusia (HAM) menjadi merajalela di Indonesia pertama-tama karena adanya monopoli kebenaran oleh regim yang menyebabkan tidak adanya alternatif kebenaran yang bisa dilihat masyarakat. Pendirian Komnas HAM diandaikannya sebagai salah satu langkah guna memajemukan sumber kebenaran, dan dengannya dapat menggerogoti monopoli kebenaran yang ada.

Kedua, lebih bersifat politis, yakni terkait dengan beban departemen Luar Negeri sebagai institusi pertama yang harus mempertahankan Indonesia di mata publik internasional. Dalam konteks ini, pengalamannya menghadiri sebuah sidang PBB dimata status politik Indonesia hanya sebatas *observer* dan kenyataan bahwa kadiran delegasi Indonesia tanpa dibekali oleh informasi atau data apapun telah membawa ia pada pemikiran tentang pembentukan Komnas HAM. Dengan cara seperti ini, maka secara politik Indonesia bisa menjadi aktor aktif dalam pembicaraan tentang HAM dan sekaligus memiliki informasi yang memadai sebagai amunisi dalam diplomasi. Sebelumnya, ia mengajukan usulan agar Indonesia mendaftarkan

diri pada tahun 1990 sebagai calon anggota Komisi HAM PBB untuk bisa dipilih pada tahun 1991 yang kemudian diwujudkan.

Karena masalah pelanggaran HAM melibatkan negara, Hasan juga mengajukan strategi untuk memperbesar konstituen pendukung ide ini di lingkungan militer dan politisi. Hal ini diwujudkan melalui pelibatan sejumlah perwira militer dalam pertemuan-pertemuan komisi di Jenewa, Swiss, yang berlangsung tetap setiap tahunnya pada bulan Januari-Maret. Beni Mandalika dan Fadril Saufuddin merupakan perwira-perwira awal yang bergabung. Pada periode berikutnya tercatat nama seperti Zaki Makarim. Kesemuanya berasal dari lingkungan intelejen. Dua nama perwira yang disebutkan diawal bahkan selanjutnya punya peran penting dalam perumusan rekomendasi kebijakan yang di hasilkan dari seminar nasional HAM pada tahun 1991.

Gagasan yang muncul sekembalinya Hasan Wirayudha dari Sidang Komisi HAM PBB yang dimulai 27 Januari 1989 dan berlangsung selama 6 minggu ini, menemukan ruang untuk diekspresikan secara lebih kuat selepas Seminar HAM yang diselenggarakan Deplu pada tanggal 21-22 Januari tahun berikutnya. Tiga rekomendasi penting dicapai, yakni pembentukan panitia Inter departemen yang melibatkan lebih dari 20 departemen dan NGO. Hal ini segera diwujudkan dengan dikeluarkannya keputusan Menteri Luar Negeri Ali Alatas pada bulan Februari 1991. Dengan catatan, walaupun ide konkrit pembentukan Komnas HAM baru muncul di tahun 1991, sebenarnya pada bulan Maret 1990 telah terjadi pertemuan ”bawah tangan” antara Beni Mandalika dan Try Soetrisno, selaku

Pangab saat itu, yang mengindikasikan adanya persetujuan Try terhadap pembentukan Komnas HAM.

Selain itu juga untuk Deplu juga berusaha aktif melakukan diplomasi bagi kepentingan hak asasi manusia dan pembentukan Komnas HAM. Hasan Wirayudha, misalnya walau pun berada di Jenewa, Swiss, berusaha menggolkan diselenggarakannya sebuah seminar internasional mengenai hak asasi manusia yang melibatkan peserta dari 34 negara di kawasan Asia Pasifik. Rencana tersebut ternyata mendapat sambutan dan dukungan dari Komisi Tinggi HAM PBB yang bersedia membiayai transportasi dan uang harian peserta sejumlah 143 ribu frank Swiss. Perhelatan seminar tersebut direncanakan akan diselenggarakan pada bulan Desember 1991. Soeharto pun menyanggupi untuk membuka pertemuan tersebut di Istana negara pada tanggal 14 Desember 1991. Bahkan dalam audiensi, Soeharto menyebutkan," sudah dipertimbangkan kami putuskan pembentukan Komnas HAM".

Namun peristiwa penembakan aparat militer terhadap para demonstran secara membabi buta pada tanggal 12 Desember 1991 di Santa Cruz, Dili, Timor-Tlmur. menyebabkan rencana pembentukan Komnas HAM termentahkan kembali. Di dalam internal tentara sendiri kemudian muncul kecenderungan resistensi terhadap usulan pembentukan Komnas HAM. Mereka menuduh peristiwa Santa Cruz menjadi besar disebabkan adanya gagasan hak asasi manusia.[45]

45 Wawancara dengan Hasan Wirayudha, 18 Juni 2002 di Bratislava, Slovakia.

Peristiwa Santa Cruz tersebut juga menyebabkan PBB menarik dukungan dananya bagi penyelenggaraan seminar internasional pada 10 hari menjelang seminar berlangsung. Karena tidak mungkin dibatalkan, Hasan Wirayudha saat itu mencoba melobi rekan-rekan diplomatnya di Jenewa. Ia menghubungi Jepang pertama kali. Pada awalnya pihak Jepang tidak memberikan jawaban yang jelas tapi pada hari esok harinya menyanggupi akan memberi bantuan sebanyak 70 ribu Kronor. Setelah Jepang, menyusul Australia, Selandia Baru dan Inggris sehingga dana yang terkumpul sebanyak 150 ribu Frank Swiss dan melampaui rencana anggaran awal bahkan sempat menolak bantuan yang akan diberikan oleh Perancis karena biaya lokal sudah ditanggung Deplu. Akhirnya seminar tersebut bisa dilaksanakan pada tanggal 21-23 Januari 1993. Yang menarik dalam penyelenggaraan seminar tersebut, Soeharto menolak melakukan audiensi dengan delegasi karena beralasan kuatir dituduh ingin memanfaatkan forum yang ada bagi kepentingan Indonesia.

Walaupun harus menata ulang dari awal usaha pembentukan Komnas HAM tetap dijalankan. Peristiwa Santa Cruz di satu sisi memang memberi "kontribusi" negatif bagi usaha meyakinkan pentingnya pembentukan Komnas HAM terutama terhadap kalangan militer sebagaimana diuraikan diatas. Tapi di sisi lain kehadiran tim pencari fakta untuk menyelidiki kasus Santa Cruz, yang kemudian diberi nama Komisi Penyelidik Nasional (KPN) memberi inspirasi dan energi kembali untuk memperjuangkan pembentukan Komnas HAM. Seperti yang ditulis oleh Asia Human Rights Watch (1994) bahwa: *"In part*

because of its perceived success, the KPN became the role model for the National Commission on Human Rights when it was created in 1993". Hal yang sama diperkuat oleh penegasan Amaral dalam wawancaranya dengan tim peneliti bahwa insiden Dili memberi pengaruh bagi pembentukan Komnas HAM.[46]

Pemerintah sendiri membantah bahwa pembentukan HAM tersebut dilakukan karena tekanan luar negeri. Seperti yang diberitakan Kompas (9/6/1993), Mensesneg Moerdiono secara tidak langsung membantah anggapan bahwa pembentukan Komnas tersebut didorong karena adanya tekanan luar negeri. Moerdiono menegaskan bahwa pelaksanaan HAM bukan hal baru bagi Indonesia, sebab penghargaan HAM, misalnya hak untuk hidup merdeka, telah melekat dalam sejarah terbentuknya negara Indonesia. Kalaupun pembentukan Komnas HAM baru dilakukan sekarang (1993) ini, hal ini menurut Moerdiono lebih dikarenakan "pelaksanaan hak asasi manusia memerlukan kematangan dari kita semua, dan kadarnya disesuaikan dengan perkembangan masyarakat Indonesia".

Bagaimanapun juga, banyak analis yang melihat bahwa apapun motivasi pemerintah, pembentukan Komnas HAM banyak membawa implikasi positif. Menurut Mulya Lubis (*Kompas* 9/6/93) pembentukan Komnas HAM merupakan bukti kepedulian Indonesia dalam memenuhi anjuran PBB agar semua anggota PBB membentuk Komnas HAM. Selanjutnya menurut Albert Hasibuan, ketika didirikan tahun 1993 dengan SK Presiden itu. Komnas HAM banyak dicurigai dan diragukan

46 Wawancara tim peneliti dengan Amaral, Februari 1998.

kemampuannya, justru dengan adanya SK Presiden itu terlihat adanya semacam ikatan dengan pemerintah yang sedikit banyak mempengaruhi tugas Komnas HAM untuk mempromosikan hak asasi manusia, karena masyarakat pada waktu itu mengharapkan Komnas HAM betul-betul menebarkan hak asasi di masyarakat. Tidak diketahui indikasinya, kenapa dan motivasi apa yang mendorong pendirian Komnas HAM melalui SK tersebut, bisa saja karena adanya desakan dari luar negeri sehingga perlu didirikan lembaga semacam Komisi Nasional untuk mencegah jika ada hujatan atau sorotan negatif terhadap HAM di Indonesia saat itu.[47]

Satu hal yang perlu dicatat bahwa kesediaan pemerintah untuk membentuk Komnas HAM tidak sepenuhnya berarti bahwa pemerintah mempunyai komitmen tinggi terhadap pelaksanaan HAM. Periode ketika Komnas HAM mulai beroperasipun ditandai oleh masih tingginya pelanggaran hak asasi manusia oleh aparatur negara. Hal ini antara bisa dilihat pada diskusi di bab 5 mengenai kiprah komite ini.

B. Tugas dan Kewenangan Komnas HAM

Tugas dan Kewenangan

Sebagaimana dinyatakan pada pasal 5 butir c Keppres No. 50 Tahun 1993, tugas Komnas HAM antara lain memantau dan menyelidiki pelaksanaan hak-hak asasi manusia serta memberikan pendapat, pertimbangan dan saran kepada badan pemerintahan negara mengenai pelaksanaan hak-hak asasi

47 Wawancara dengan A. Hasibuan, anggota Komnas HAM.

manusia. Secara lebih terinci hal ini dapat dilihat dalam tujuan dibentuknya Komnas HAM.

Tujuan Komnas HAM seperti tercantum di dalam pasal 4 Keppres No.50 / 1993 dapat dibagi dalam beberapa sasaran:

1) Membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan Hak Asasi Manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.
2) Meningkatkan perlindungan hak asasi Manusia guna mendukung terwujudnya tujuan pembangunan Nasional yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.
3) Hal ini tercantum dalam Pasal 4 Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993. Untuk mencapai tujuan ini Komnas HAM ditugaskan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan.

Untuk mewujudkan tujuan Komnas HAM, maka komnas HAM perlu melakukan kegiatan sebagai berikut:

1) Menyebarluaskan wawasan nasional dan internasional mengenai hak asasi manusia baik kepada masyarakat Indonesia maupun kepada masyarakat Internasional.
2) Mengkaji berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan / atau ratifikasinya;
3) Memantau dan menyelidiki pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia serta memberikan pendapat,

pertimbangan dan saran kepada badan pemerintahan negara mengenai pelaksanaan hak asasi manusia.

4) Mengadakan kerjasama regional dan internasional dalam rangka memajukan dan melindungi hak asasi manusia.

Dalam upaya melaksanakan empat kegiatan tersebut, anggota Komnas HAM telah dibagi dalam tiga kelompok Sub Komisi, masing-masing Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan Masyarakat, Sub komisi pengkajian Instrumen Hak asasi Manusia dan Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia. Dalam hubungan keluar Komnas Ham bertindak sebagai satu kesatuan dan setiap anggota yang menjadi anggota salah satu Sub Komisi, apabila diperlukan dapat juga bertugas di Sub Komisi yang lain.

C. Struktur Organisasi Komnas HAM[48]

Struktur organisasi Komnas Ham yang diatur dalam Bab VI anggaran Dasar Komnas Ham mempunyai kelengkapan organisasi yang terdiri dari:

a. Komisi Paripurna
b. Sub Komisi dan
c. Sekretariat Jenderal

48 Sebagian besar informasi yang disajikan di sini bersumber dari Komnas HAM "Laporan Tahunan 1995" hal.6-9.

ad .a. Komisi Paripurna terdiri dari 25 orang anggota dengan seorang Ketua dan dua orang wakil ketua serta seorang Sekretaris Jenderal.[49]

ad.b. Sub komisi terdiri dari tiga buah yang tugasnya seperti diuraikan di bawah ini.

1. Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan Masyarakat.

   Tugas Pokok dari sub komisi ini memberikan penyuluhan kepada masyarakat luas baik di tingkat nasional, regional maupun Internasional, tentang konsep dasar hak asasi manusia dan pelaksanaannya di Indonesia. Penyuluhan dilakukan lewat ceramah dan seminar serta diskusi-diskusi di instansi-instansi Pemerintah, lembaga swasta dan pihak akademik. Adapun penerbitan bahan-bahan yang berkaitan dengan hak asasi manusia masih dalam tahap persiapan, termasuk buku pintar dan sebagainya.

2. Sub Komisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia.

   Tugas Sub Komisi ini ialah mengkaji berbagai perjanjian dan konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa dalam bidang hak asasi manusia, yang selanjutnya diteruskan penanganannya kepada pihak yang berwenang. Di samping itu, menelaah pula perundang-undangan yang ada dalam rangka mengusulkan kepada pihak yang berwenang untuk mencabut dan

49 Dalam praktek bisa jadi keanggotaan ini tidak penuh. Sebagai contoh, pada periode 1994-95, keanggotaannya hanya ada 23 orang anggota yang aktif disebabkan Sdr.K.H.Hasan Basri karena kesibukannya, mengundurkan diri dan sdr. Ign. Djoko Moelyono telah meninggal dunia.

menyempurnakan apabila ditemukan ada yang dapat atau potensial menimbulkan pelanggaran HAM.

3. Sub komisi Pemantauan Pelaksanaan Hak asasi Manusia.

   Tugas Pokok dari Sub ini antara lain memantau dan menyelidiki pelaksanaan hak asasi manusia, dapat dilakukan atas inisiatif sendiri dan dapat didasarkan atas diterimanya keluhan dan pengaduan terjadinya pelanggaran HAM. Perlu dijelaskan bahwa setiap Sub Komisi dipimpin oleh seorang Ketua dan Sekretaris serta dibantu oleh lima atau tujuh orang anggota.

ad.c. Sekretariat Jenderal.

Sekretariat Jenderal dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. Tugas Pokok Sekretaris Jenderal adalah mengkoordinir kegiatan Komnas HAM sehari-hari, membuat laporan Tahunan dan memberi pelayanan serta dukungan administrasi terhadap semua kegiatan Komnas HAM tersebut.

Sebagaimana telah dikemukakan, Komisi Paripurna, terdiri dari 25 anggota, dengan seorang ketua dan dua orang Wakil ketua yang dipilih oleh anggota dan dikukuhkan oleh Presiden. Keanggotaan komisi ini untuk pertama kali diangkat oleh Presiden, namun untuk periode berikutnya akan diatur dalam AD/ART. Untuk periode pertama, keanggotaan Komnas HAM diangkat oleh Presiden yang diumumkan 7 Desember 1993. Sedangkan untuk periode selanjutnya, Komnas HAM yang sudah ada memilih keanggotaan untuk periode berikutnya.

D. Keanggotaan Komnas HAM

Untuk menggambarkan bagaimana profil keanggotaan Komnas HAM, pada bab ini akan disajikan susunan kepengurusan dan keanggotaan periode pertama yang dipilih dan diangkat oleh Presiden. Profil keanggotaan ini sangat penting untuk ditampilkan agar pembaca memperoleh gambaran tentang potensi aktivisme di kalangan individu anggota yang barangkali bisa menggairahkan aktivitas Komnas HAM dalam menjalankan tugasnya untuk meningkatkan pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia.

Susunan Kepengurusan
Komnas HAM Kondisi 1993 dan 1998:[50]

JABATAN	1993	1998
Susunan Kepengurusan Komnas HAM Kondisi 1993 dan 1998:		
Ketua	Ali Said	Munawir Sjadzali
Wakil Ketua I	Miriam Budihardjo	Miriam Budihardjo
Wakil Ketua II	Marzuki Darusman	Marzuki Darusman
Sekretaris Jenderal	Baharudin Lopa	Baharudin Lopa
Sub Komisi Pendidikan & Penyuluhan Masyarakat		
Ketua	Ch. Himawan	Ch.Himawan
WK.Ketua	Nurcholis Madjid	Nurcholis Madjid
Sekretaris	Roekmini KA	Asmara Nababan
Anggota	K.H.Hasan Basri	Saafroedin Bahar
	Soegiri Soetandyo W	Soegiri Soetandyo W
		Saparinah Sadli

50 Sumber: Komnas Ham, "Laporan Tahunan 1994 ", "Laporan Tahunan % ' dan beberapa sumber lain.

Sub Komisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia

Ketua	Sri Soemantri M	Sri Soemantri
WK.Ketua	Munawir Sjadzali	M Djoko Sugianto
Sekretaris	Djoko Sugianto	Mohd. Salim
Anggota	Satjipto Rahardjo	Satjipto Rahardjo
	Aisyiah Amini	Aisyiah Amini
	Albert Hasibuan	Albert Hasibuan
	Ig. Djoko M	

Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia

Ketua	A.H.S.Attamini	A.Baramuli
WK.Ketua	A.Baramuli	Bambang W.S
Sekretaris	Bambang W.S	CDR Amaral
Anggota	Muladi	Gani Djemat
	Gani Djemat	BN Marbun
	CDR Amaral	Samsudin
	BN Marbun	Koesparmono Irsan
	Asmara Nababan	

Sebagaimana tergambar pada tabel di atas, beberapa keanggotaan Komnas periode pertama telah mengalami pergantian untuk tahun 1998 untuk beberapa alasan. Berhubung meninggalnya H.S. Attamimi, SH maka yang menggantikan ialah Drs. Safroedin Bahar.[51] Sedangkan jabatan almarhum sebagai Ketua Sub Kom Pemantauan digantikan oleh Dr. H. AA. Baramuli, SH. Selanjutnya untuk jabatan Wakil Ketua dan

51 Masuknya Safroedin Bahar oleh Nababan sebagai 'kecolongan' karena status Bahar sebagai pegawai negeri bertentangan sebagai spirit Paris yang melarang keikut-sertaan anggota militer dan pegawai negeri sipil aktif dalam keanggotaan Komnas HAM. Akan tetapi pengangkatan Bahar di atas lebih dikarenakan adanya kepastian bahwa Bahar akan segera pensiun. Namun, dalam kenyataannya kemudian, masa aktif Bahar di kantor Sekretariat Negara tersebut diperpanjang.

Sekretaris Sub Kom Pemantauan dipilih masing-masing Drs. Bambang W. Soeharto dan Clementino Dos Reis Amaral.

Tokoh-tokoh di atas secara umum adalah tokoh-tokoh yang dikenal memiliki integritas yang tinggi dan memiliki reputasi moral yang baik di kalangan masyarakat. Kecuali beberapa tokoh, seperti KH. Hasan Basri yang akhirnya mengundurkan diri, rata-rata tokoh mengalokasikan perhatian mereka secara berarti dalam mendinamisasi Komnas HAM. Menurut Kamala Candra Kirana, keanggotaan Komnas HAM tidak harus dari aktivis hak asasi manusia, soalnya jika mencari orang yang berpengalaman dalam penegakan HAM juga tidak terlalu banyak. Oleh karena itu perlu kejelasan kriteria keanggotaan sebagai bagian dari konsiderasi dengan tidak menyempitkan artinya.

Jadi tidak harus aktivis HAM. Orangkan memperjuangkan HAM bisa dengan berbagai macam cara. Diperlukan representasi untuk keadilan, kemanusiaan dan segala macam. HAM sendiri kan konsep yang sangat legal formalistik, jadi tidak semua orang fasih dalam menerjemahkan instrumen-instrumen HAM yang ada.[52]

Tokoh-tokoh tersebut mewakili sebuah pluralisme dalam berbagai segi, terutama pemikiran dan profesi, yang seperti yang akan dibicarakan dalam bab lima merupakan salah satu energi terpenting yang bisa menjelaskan kemandirian Komnas HAM. Apalagi, seorang anggota yang berlatar belakang pegawai negeri sipil dan anggota ABRI, tidak sertamerta selalu berpandangan sesuai dengan pandangan insitusi dimana ia berasal. Sebagai

52 Wawancara dengan Kamala Candra Kirana, Nopember 2001

contoh, Baharudin Lopa yang mantan pegawai negeri sipil merupakan salah satu anggota Komnas HAM yang paling kritis terhadap pemerintah. Ilustrasi lain, dalam sebuah perdebatan yang sangat serius di tingkat pleno yang membahas kasus yang terkait dengan ABRI, Jenderal Rukmini almarhum bahkan perlu secara keras merespon Aisah Amini dengan mengatakan "Yang militer adalah saya, bukan Ibu Aisyah Amini".[53]

53 Wawancara dengan Asmara Nababan, Agustus 1993

V

Kiprah Komnas HAM dalam Penanganan Kasus

Mandat yang diberikan kepada Komnas HAM yang baru terbentuk, berdasarkan Keppres No. 50 / 1993, cukup berat. Lembaga ini diharapkan membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan Hak Asasi Manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Bahkan, lembaga ini juga diharapkan secara langsung meningkatkan perlindungan hak asasi manusia. Dengan tujuan pembentukan semacam ini, Komnas HAM diminta untuk menyebarluaskan wawasan nasional dan internasional mengenai hak asasi manusia, mengkaji kemungkinan akses dan/ atau ratifikasinya instrumen PBB tentang hak asasi manusia, serta memantau dan menyelidiki pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia serta memberikan pendapat, pertimbangan dan saran kepada pemerintah mengenai pelaksanaan hak asasi manusia.

Dengan tujuan pembentukan dan beban tugas seperti itu, pertanyaan penting yang perlu dielaborasi adalah apa saja yang dilakukan oleh Komnas HAM dan bagaimana melakukannya. Apa saja yang dilakukan oleh masing-masing komisi yang ada di lembaga ini. Sebagaimana telah dikemukakan pada bab empat, Komnas HAM yang baru dibentuk ini dibagi dalam tiga kelompok Sub Komisi, yaitu Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan Masyarakat, Sub komisi pengkajian Instrumen Hak asasi Manusia dan Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia.

A. Dari Perceraian Sampai Pemberontakan

Pengalaman peneliti tatkala berkunjung ke kantor Komnas HAM barangkali bisa menggambarkan tentang cakupan isu yang ditangani oleh Komnas HAM. Tatkala anggota tim yang lain sudah tiba di Kantor Komnas HAM, ada satu anggota tim kami, seorang perempuan, yang menyusul dengan naik taxi sendirian. Sopir taksi ini bertanya, "apakah Mbak mau cerai kok datang ke Komnas HAM? Saya sering mengantar penumpang ke Komnas HAM untuk urusan cerai clan pertengkaran suami-isteri". Tentu saja tim kami tersebut sangat terkejut dengan pertanyaan ini, apalagi ia masih lajang, dan oleh karena itu ia segera menjawab bahwa kedatangannya ke kantor Komnas HAM 'tidak untuk urusan cerai'. Ini salah satu citra yang melekat dalam diri Komnas HAM sejak dia didirikan.

Bagi kalangan menengah ke atas yang terpelajar dan peduli dengan isu-isu politik, Komnas HAM hampir identik dengan bermacam-macam permasalahan politik, dan sikap kritis

terhadap penguasa Orde Baru, terutama terhadap militer. Komnas HAM mempunyai kontribusi penting dalam memperjuangkan hak para korban peristiwa operasi militer di Liquisa Timor Timur pada tanggal 12 Januari 1995 yang menewaskan enam orang penduduk sipil. Komnas HAM juga melakukan hal serupa pada kasus operasi militer yang menewaskan penduduk di Timika, Irian Jaya selama periode 1994-1995. Namun, bagi masyarakat yang tidak terlalu peduli dengan peristiwa-peristiwa politik yang menghebohkan tersebut, Komnas HAM lebih dilihat sebagai penengah kasus pertengkaran suami isteri, kasus perebutan harta warisan, sertifikat ganda, dan sejenisnya. Itulah rentangan isu yang ditangani oleh Komnas HAM pada periode 1993-1997.

Rentangan isu yang sangat luas ini relatif mudah untuk dipahami. Dibentuk dalam suasana politik yang monolitik dan *rule of law* yang lemah selama tiga dekade, Komnas HAM kemudian menjadi tumpuan masyarakat dalam mengadukan berbagai macam persoalan. Jumlah dan variasi kasus yang ditangani Komnas HAM menjadi semakin membesar. Dilihat dari sisi legalitas, kondisi ini sangat memungkinkan karena Komnas HAM dalam melaksanakan aktivitasnya tidak memperoleh batasan formal yang rinci dari pemerintah selaku pembentuknya. Batasan tertulis yang dijadikan acuan utama Komnas HAM yang tertera dalam Keppres No.50 tahun 1993 tidak cukup rinci, dan kami kita memang tidak perlu rinci. Hal ini dalam prakteknya justru menguntungkan masyarakat, karena masyarakat bisa mengadukan apa saja kepada Komnas HAM yang pada periode 1993-1997 menjadi hampir satu-satunya lembaga yang cukup independen dan berani kepada pemerintah. Bagi Komnas HAM

sendiri, batasan formal yang sangat longgar ini memberikan ruang gerak dan peluang yang luas kepada Komnas HAM untuk menentukan jenis aktivitasnya.

Untuk memperoleh gambaran tentang kasus-kasus yang ditangani oleh Komnas HAM, di sub bab ini akan disajikan jenis-jenis kasus yang ditangani dan kegiatan yang dilakukan Komnas yang disarikan dari Laporan Tahunan Komnas HAM sejak tahun 1994.

Sebagaimana diuraikan dalam Laporan Tahunan Komnas HAM 1994, sejak Januari hingga akhir Desember 1994, Komnas HAM telah menerima 2.360 buah surat-surat yang berkenaan dengan pelanggaran hak asasi manusia (tidak termasuk suarat-surat dari luar negeri yang berjumlah 23.342 buah yang kebanyakan menanyakan kasus Timor-Timur dan Marsinah). Sebanyak 384 buah dari surat tersebut merupakan sekedar tembusan dan tidak secara khusus meminta bantuan Komnas HAM dalam menangani kasus tersebut. 20 buah surat berisi penghargaan dan ucapan terima kasih atas hasil peran Komnas HAM dalam membantu dan menyelesaikan masalah pelanggaran hak asasi manusia yang dihadapi. Sisa surat sebanyak 1.956 buah telah meminta bantuan Komnas HAM untuk menangani kasus pelanggaran hak asasi manusia yang mereka alami.

Harapan masyarakat terhadap peran Komnas HAM baik dalam menangani kasus-kasus yang sedang mereka hadapi maupun pengembangan wacana hak asasi manusia di Indonesia dari waktu ke waktu ternyata mengalami peningkatan yang berarti. Hal ini terlihat pada perkembangan jumlah kasus yang diadukan oleh masyarakat pada lembaga ini pada periode 1995,

1996, dan 1997. Laporan Tahunan Komnas HAM tahun 1995 menyebutkan surat pengaduan dari masyarakat yang masuk ke Komnas HAM dari Januari hingga akhir Desember 1995 sebanyak 3.321 buah atau 961 buah surat lebih banyak dari tahun sebelumnya dengan perincian sebanyak 1.816 buah berupa surat pengaduan tentang pelanggaran hak asasi manusia, 1.295 buah berupa tembusan yang secara selektif ditangani karena tidak secara khusus ditujukan ke Komnas HAM dan sebanyak 313 buah surat non pengaduan yang meliputi 149 buah surat permintaan ceramah dan 96 buah surat permintaan pertemuan dan lain-lain (termasuk penyampaian ucapan terima kasih atas peran Komnas HAM dalam membantu dan menyelesaikan masalah pelanggaran hak asasi manusia).

Sedangkan pada tahun 1996, Komnas HAM menerima 3.892 buah surat dengan perincian 1.927 buah berupa surat pengaduan tentang pelanggaran hak asasi manusia, 1.519 buah berupa tembusan kepada Komnas HAM dan sebanyak 446 buah surat non pengaduan yang meliputi permintaan ceramah, 1.519 buah berupa tembusan kepada Komnas HAM dan sebanyak 446 buah surat non pengaduan yang meliputi permintaan ceramah dan pertemuan serta ucapan terima kasih atas peran komnas HAM dalam membantu dan menyelesaikan masalah pelanggaran hak asasi manusia.[54] Sementara itu pada tahun 1997 surat yang masuk ke Komnas HAM sebanyak 5504 buah surat dengan perincian 2.589 buah surat pengaduan yang ditujukan langsung

54 Laporan Tahunan Komnas HAM 1996.

ke Komnas HAM, 2.074 buah dan surat non pengaduan sebanyak 841 buah.[55]

Dilihat dari jenis kasus yang ditangani, kasus yang paling dominan adalah kelompok pelanggaran hak asasi manusia yang menyangkut sengketa tanah dan sengketa perburuhan, yang kemudian disusul oleh pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan aparat penegak hukum. Profil jenis kasus yang ditangani ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 5.1.
Rincian Jenis Kasus dan Jumlah yang Telah Selesai Ditangani

No	Jenis Kasus	1994	1995	1996	1997
1	Kasus tanah	101	178	327	351
2.	Kasus perburuhan/kepegawaian	77	112	160	192
3	Perbuatan tidak terpuji/ pelanggaran HAM oleh oknum aparat negara	65	110	187	211
4	Kasus Perumahan	26	110	197	78
5	Kasus di bidang agama	7	10	8	1
6	Kasus Lain-lain	67	110	189	186

Sumber: Diolah dari Laporan Tahunan Komnas HAM 1996 dan 1997

Fenomena lain yang juga sangat menarik untuk disimak adalah daya jangkau reputasi Komnas HAM secara geografis. Walaupun Komnas HAM tidak mempunyai perwakilan di daerah di awal pembentukannya[56] namun kasus yang masuk ke

55 Laporan Tahunan komnas HAM 1997

56 Hingga akhir tahun 2001, Komnas HAM hanya mempunyai perwakilan di tiga daerah, yaitu di Propinsi Nangro Aceh Darussalam, Propinsi Kalimantan Barat dan Propinsi Timor Timur. Perwakilan Komnas HAM di daerah Propinsi Timor Timur merupakan perwakilan

Komnas HAM berasal dari seluruh propinsi di Indonesia. Hal ini bisa dilihat pada tabel 5.2. berikut ini.

Tabel 5.2
Peta Geografis Pelanggaran HAM yang Diajukan ke Komnas HAM

No	Provinsi	Jumlah Pelanggaran			
	Province	1994	1995	1996	1997
1	D.I Aceh	19	24	25	31
2	Sumatera Utara	68	123	136	144
3	Sumatera Barat	52	36	26	41
4	Riau	40	32	73	79
5	Jambi	14	18	7	21
6	Sumatera Selatan	60	50	55	84
7	Bengkulu	15	14	11	11
8	Lampung	47	49	49	56
9	DKI Jakarta	511	493	552	691
10	Jawa Barat	247	202	191	334
11	Jawa Tengah	97	143	113	144
12	DIY	29	26	33	28
13	Jawa Timur	25	183	235	321
14	Bali	21	25	17	36
15	Kalimantan Barat	28	24	25	29
16	Kalimantan Selatan	22	25	16	17
17	Kalimantan Tengah	13	17	10	10
18	Kalimantan Timur	28	40	36	65
19	Sulawesi Utara	17	25	17	44

daerah pertama yang dimiliki oleh Komnas HAM dan diresmikan pada tanggal 9 Juli 1996 sekaligus sebagai perwakilan Komnas HAM pertama yang dibubarkan seiring dengan lepasnya Propinsi Timor Timur dari wilayah negara kesatuan Republik Indonesia pasca jajak pendapat.

No	Provinsi	Jumlah Pelanggaran			
	Province	1994	1995	1996	1997
20	Sulawesi Tengah	51	19	16	24
21	Sulawesi Selatan	96	136	194	201
22	Sulawesi Tenggara	16	13	13	17
23	Nusa Tenggara Barat	20	16	14	25
24	Nusa Tenggara Timur	13	14	20	47
25	Maluku	16	34	15	34
26	Irian Jaya	21	23	14	38
27	Timor -Timur	10	12	14	37
	Jumlah	1796	1816	1927	2589

Catatan: Tidak termasuk surat non pengaduan

Sumber: DioIah dari Laporan Tahunan 1996 dan Laporan tembusan dan surat-surat lain tahunan 1997

Tabel tersebut menunjukkan sebaran geografis penanganan isu HAM yang sangat luas. Apakah Komnas HAM cukup efektif menangani isu-isu tersebut adalah hal lain yang memerlukan elaborasi tersendiri.

B. Learning by Doing

Dengan cakupan isu dan jangkauan geografis yang sangat luas tersebut, bagaimana sebenarnya Komnas HAM mendefinisikan perannya, dan apa strategi Komnas untuk menanganinya. Pertanyaan ini layak untuk diajukan, karena sebagai lembaga yang baru dibentuk dengan organisasi yang sangat kecil dan dengan infrastruktur yang sangat terbatas, namun berambisi untuk menyelesaikan semua hal.

Dalam praktek, Komnas HAM lebih banyak menjabarkan sendiri aktivitasnya atas dasar "akal sehat". Sebagaimana dikemukakan oleh Sekjen Komnas HAM, Baharudin Lopa (Lopa 1997: 180):

> "Dengan berpedoman kepada asas-asas yang tidak tertulis yaitu menggunakan akal sehat dan kebijakan yang arif dengan sasarannya menegakkan dan memulihkan hukum demi tercapainya keadilan, kami mengemban tugas kami."

"Akal sehat" dalam rumusan Baharudin Lopa tersebut merupakan produk dari perdebatan paling awal dalam Rapat Pleno Komnas HAM di awal-awal masa kerjanya. Persoalan awal yang harus dijawab oleh rapat pleno ini adalah menentukan mekanisme kerja bagi Komnas HAM. Secara umum terdapat dua pemikiran besar, yaitu: pertama, yang diwakili oleh Nurcholis Madjid yang menawarkan sebuah pengaturan mekanisme kerja yang terprogram dan baku. Kedua, gagasan yang diyakini oleh sebagian besar anggota Komnas HAM yang menekankan pada prinsip *"learning by doing*". Arus pemikiran kedua inilah yang kemudian menjadi pijakan kerja Komnas HAM.

Dengan prinsip ini, Komnas HAM langsung melakukan kegiatan apa saja yang ada di depan mereka dan dengan cara apa saja yang mereka anggap masuk akal. Sebagaimana yang dikemukakan Sekjen Komnas HAM, Baharudin Lopa (Lopa 1997: 180):

> "Komnas HAM mulai melaksanakan tugasnya segera setelah dibentuk dan ditetapkan anggota-anggotanya meskipun belum selesai disusun anggaran dasarnya. Kita hanya berpegang pada Keppres No. 50/ 1993 yang memuat pokok-pokok tugas dari

Komnas HAM. Kami menempuh kebijakan demikian karena kita berpendapat dalam menjalankan sesuatu tugas terutama tugas penegakan hak asasi manusia yang didambakan oleh masyarakat Indonesia maupun masyarakat internasional, kita tidak boleh menunda-nunda lagi untuk memulainya. Kalau belum ada pedoman tertulis kita bekeria dengan pedoman yang tidak tertulis."

Banyaknya kegiatan yang harus ditangani oleh Komnas HAM ini terjadi terutama karena besarnya sambutan masyarakat terhadap kehadiran Komnas HAM. Masyarakat menaruh harapan yang sangat besar terhadap Komnas HAM untuk membela kepentingan mereka, mengingat lembaga-lembaga yang selama ini ada baik lembaga yudikatif maupun lembaga legislatif, terutama DPR dan DPRD, tidak mampu melakukannya dan diragukan independensi nya. Albert Hasibuan dalam wawancaranya kepada tim peneliti menyebutkan pada awal memang kehadiran Komnas HAM masih disambut "setengah hati" oleh masyarakat karena dicurigai dan diragukan independensi nya. Namun seiring dengan berjalannya waktu dan ditopang oleh itikad baik dan kemudian terbukti mampu menjaga independensi nya, lambat laun masyarakat menerima dan mengapresiasi kehadiran Komnas HAM dan menjadikannya tumpuan berbagai harapan dan kepentingan masyarakat.[57]

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Soegiri yang menyebutkan Komnas HAM kemudian harus menangani berbagai macam kasus yang diadukan oleh masyarakat walau kadang tidak ada hubungannya secara langsung dengan pelanggaran hak asasi manusia atau sedang ditangani oleh

57 Wawancara tim peneliti dengan Albert Hasibuan, November 2001

lembaga lain yang berwenang. Baginya, banyaknya pengaduan yang masuk ke Komnas HAM ini tidak bisa dilepaskan dari ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga lain di luar Komnas HAM.[58]

Prinsip dasar penanganan kasus yang masuk ke Komnas HAM di awal-awal pembentukannya juga mengacu pada '*learning by doing*'. Hal ini bisa diperjelas dengan menggambarkan apa yang dilakukan oleh Komnas dalam menangani kasus politik yang sangat sensitif di Aceh. Tatkala terjadi insiden terbunuhnya penduduk sipil di Lhokseumawe, Aceh pada awal tahun 1994 Komnas HAM mengirimkan tim kecil guna melakukan investigasi terhadap para tahanan yang dituduh terlibat Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan telah dipenjara selama lebih dari satu tahun tanpa proses hukum yang melampaui batas waktu yang diizinkan oleh KUHAP.[59]

Dalam kerjanya, tim kecil Komnas HAM ini langsung mengunjungi penjara-penjara di Aceh tanpa melewati prosedur dan jaringan birokrasi yang normal sehingga pada gilirannya melahirkan kepanikan di dalam birokrasi penjara setempat. Kunjungan tanpa melewati prosedur birokrasi sipil dan militer ini mendapatkan reaksi yang keras dari pihak militer lokal. Metode kerja ini telah menjadi salah satu cara yang utama dalam Komnas HAM dalam melakukan aktivitas-aktivitas berikutnya. Sekalipun demikian, hasil kesimpulan yang kemudian menjadi rekomendasi Komnas HAM agar mereka yang telah ditahan lebih dari satu tahun untuk dibebaskan, direhabilitasi, dan

58 Wawancra tim peneliti dengan Soegiri, November 2001.

59 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, Agustus 1998.

diberi kompensasi, mendapatkan respon yang tidak seragam di dalam tubuh Komnas HAM sendiri. Baharudin Lopa sebagai Sekjen Komnas HAM saat itu misalnya, tidak bersedia untuk menandatangani nya karena mungkin terlampau kerasnya rekomendasi yang diberikan. Akan tetapi A. Hamid S. Attamimi justru mengambil alih tanggung jawab tersebut atas nama Ketua Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia.[60]

Kasus Aceh di atas merupakan gambaran pergulatan awal dalam Komnas HAM untuk mencapai sebuah format kerja yang ideal yang terus menerus disokong oleh prinsip "*learning by doing*". Berdasar prinsip yang membuka ruang bagi kemungkinan untuk melakukan improvisasi yang sangat besar ini.

C. Keterbatasan Organisasional

Dalam pandangan anggota Komnas HAM, tugas yang relatif mudah dilakukan tanpa menghadapi rintangan yang berarti adalah tugas Komnas HAM di bidang pendidikan dan penyuluhan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sekjen Komnas HAM (Lopa 1997: 182-183):

> "Tugas-tugas Komnas di bidang pendidikan dan penyuluhan serta pengkaiian berjalan juga seperti biasa, artinya tidak ada hambatan-hambatan yang berarti yang dihadapi. Bahkan kedua fungsi ini semakin ditingkatkan juga pelaksanaannya, antara lain telah selesai dibuatlah leaflet tentang tugas dan fungsi Komnas dan bersama dengan Laporan Tahunan Kegiatan Komnas 1994, telah pula dikirimkan kepada instansi-instansi dan sejumlah perguruan

60 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, Agustus 1998.

tinggi negeri.[61] Kecuali itu, ceramah-ceramah mengenai hak asasi manusia terus-menerus juga ditingkatkan kepada perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Sebagai catatan, menjelang dua tahun Komnas telah memberikan ceramah-ceramah sebanyak 241 kali. Khusus kegiatan fungsi pengkajian telah selesai ditelaah dua konvensi masing-masing *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* dan *Convention Against Tortsre and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, dan hasilnya telah disampaikan kepada Departemen Luar Negeri untuk ditelaah lebih lanjut guna peratifikasiannya. Selanjutnya kini sedang dibahas juga Undang-undang No. 11 Pnps. 1963 (Undangundang Pemberantasan Kegiatan Subversi) untuk menelaah kemungkinan ada ketentuan-ketentuannya yang menyimpang dari asas-asas perlindungan hak asasi manusia untuk diusulkan penyempurnaan atau pencabutannya."

Sedangkan tugas Komnas HAM yang relatif rumit dan banyak menghadapi masalah adalah tugas yang diemban Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia. Selama ini Sub komisi ini memang sangat sibuk menghadapi banyak pengaduan dari masyarakat, sebagaimana telah diuraikan di awal bab ini. Namun, masalah yang dihadapi bukanlah semata-mata dalam artian kuantitatif, namun strategi dalam menangani masalah ini juga sangat rumit.

Masalah-masalah yang dihadapi oleh sub-komisi ini sangat bervariasi, bisa bersumber dari berbagai pihak (Lopa 1997: 183-185):

---

61 Sebagai anggota Sub-komisi Pendidikan dan Penyuluhan Masyarakat, Prof. Soetandyo mengatakan bahwa tugas pendidikan dan penyuluhan ini tidaklah mudah, terutama dalam menemukan cara yang paling efektif untuk menyampaikan pesan-pesan tersebut Wawancara tim peneliti dengan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, Agustus 1998.

Masalah yang bersumber dari pihak pengadu:

- pelaporan kasus yang tidak jelas, misal tidak jelas melibatkan siapa saja dan di mana
- pelaporan kasus yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap

Masalah yang bersumber dari pihak aparat pemerintah adalah ditemukannya oknum aparat yang menyalahgunakan kewenangannya untuk membuat kekuatan hukum yang melanggar hak asasi manusia. Selain itu, ada instansi pemerintah yang tidak menghiraukan rekomendasi Komnas HAM

Seringkali, dalam perspektif anggota Komnas HAM, kesulitan Komnas HAM dalam menindak lanjuti aduan pelanggaran HAM juga berasal dari pihak pengadu dan kompleksitas isu yang diadukan. Berangkat dari pengalamannya selama ini, Sekjen Komnas HAM Baharudin Lopa (Lopa 1997: 183-184) menyampaikan bahwa:

- Sering si pengadu membawa masalahnya ke Komnas terutama pengaduan yang dikirim melalui surat, ditemukan data yang dikemukakan tidak jelas. Akibatnya adakalanya untuk suatu kasus oleh Tim Komnas berkali-kali ke lapangan untuk mengeceknya kemudian baru dapat ditangani (sering tanah yang diadukan tidak ada dokumennya, terjadi selisih jumlah antara yang diadukan dengan kenyataan yang ada, ganti kerugian tidak jelas pembayarannya dan sebagainya).
- Sering ada yang mengadukan bahwa kasusnya tidak diperhatikan oleh pengadilan dan yang dinilainya sangat

merugikannya, tetapi setelah dicek ternyata kasusnya sudah memperoleh vonis yang berkekuatan hukum tetap.

- Sering ada pengadu yang mengadukan bahwa ia atau keluarganya disiksa oleh pihak penyidik tetapi tidak dijelaskan bagaimana dan di mana ia disiksa, aparat mana yang melakukannya dan sebagainya.
- Di lain pihak didapati instansi yang meskipun sudah berkali-kali diberikan rekomendasi dan arahan untuk menyelesaikan kasus-kasus demi terlaksananya perlindungan hak asasi manusia, tetapi instansi yang bersangkutan belum menggubrisnya.
- Dan yang tidak kurang banyaknya, ialah sering suatu kasus yang masih dalam proses penyelesaian oleh instansi yang berwenang seperti pengadilan, salah satu pihak yang berperkara dengan bertindak sendiri atau dengan dibantu oleh oknum aparat mengubah status barang bukti misalnya tanah yang disengketakan didudukinya secara paksa.
- Demikian juga sering terjadi kesepakatan tentang jumlah ganti rugi belum dicapai, penggusuran telah dilakukan dan adakalanya penggusuran tersebut dibantu oleh oknum aparat.

Dengan kondisi isu yang digambarkan di atas, seringkali Komnas HAM tidak mampu untuk menindak lanjutnya. Oleh karena itu, menurut sekjen Komnas HAM, Baharudin Lopa, Komnas HAM banyak melakukan improvisasi dalam

menyelesaikan masalah. Dihadapkan kepada kompleksitas permasalahan yang dihadapi, ada beberapa metode yang dianggap cukup efektif selama ini, yaitu (lopa 1997:185-186):

a. Faktual

Dengan metode ini mewajibkan kita agar dalam menghadapi setiap kasus hendaknya Komnas HAM terlebih dahulu berusaha mengetahui duduk persoalan yang sebenarnya dari kasus yang dijadikan sengketa, sebelum memberi penilaian. Antara lain kita cek dokumennya dahulu dan dicocokkan dengan kenyataan yang ada di lapangan.

b. Persuasif

Dalam menerapkan metode ini kita Pertama-tama berusaha menghindari konflik fisik di antara mereka Disadarkan kepada mereka bahwa melalui musyawarah (mencari jalan tengah) adalah pendekatan yang terbaik karena dengan cara demikian kedua pihak akan merasa puas .

c. Mandiri (Independen)

Kita perlu mempertahankan kemandirian Komnas, sebab kalau Komnas sudah memihak dalam menghadapi suatu perselisihan akan sulit diharapkan untuk menyelesaikannya secara obyektif dan adil.

d. Obyektif dan Adil

Kasus apa pun yang dihadapi termasuk kasus antara pemerintah dengan anggota masyarakat, kita harus menyelesaikannya secara obyektif dan adil. Kalau pihak

anggota masyarakat memang mempunyai alasan-alasan yang kuat tentu kita akan membela haknya.

e. Kemitraan

Kita menyadari bahwa Komnas tidak mungkin dapat menyelesaikan sesuatu kalau berjalan sendiri. Karena tidak ada masalah yang lepas keterkaitannya dengan yang lain (misalnya: masalah tanah terkait dengan Pemda, Badan Pertanahan, Pengusaha, Penggarap dan Instansi terkait lainnya), maka Komnas HAM selalu merasa perlu berhubungan dengan instansi-instansi tersebut agar dapat diselesaikan dengan adil dan sesuai dengan ketentuan yang ada."

Kutipan di atas secara substansial tampak jelas. Akan tetapi beberapa hal tetap patut diperhatikan terutama berkaitan dengan kemampuan Komnas HAM yang masih sangat terbatas. Klaim faktual misalnya, masih dapat dipertanyakan: dapatkah strategi yang dijalankan benar-benar faktual jika segmen penanganan kasus Komnas HAM mencakup seluruh wilayah Indonesia. Hal ini menjadi penting untuk diperhatikan karena perwakilan Komnas HAM di berbagai daerah di Indonesia masih sangat terbatas, kecuali Timor Timur, Irian Jaya dan Aceh, sementara cakupan geografis pelanggaran hak asasi manusia seperti yang terungkap dalam tabel menyebar merata di seluruh wilayah Indonesia.

Dengan pola penanganan yang terpusat, sebagaimana diungkapkan HS. Dillion, Komnas HAM menghadapi kesulitan untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan *indigenous people* dan

kelompok-kelompok etnis dalam kasus-kasus hak asasi manusia di daerah yang membutuhkan penanganan yang sifatnya lebih kontekstual.[62] Hal senada disebutkan oleh Asmara Nababan yang melihat dengan segmen penanganan kasus pelanggaran hak asasi manusia yang mencakup seluruh wilayah Indonesia akan memberikan kesulitan tersendiri bagi aksesibilitas berbagai elemen masyarakat dari daerah terhadap lembaga Komnas HAM yang pada gilirannya juga akan berpengaruh bagi optimalisasi strategi penanganan kasus-kasus hak asasi manusia.[63]

Begitu pula tentang prinsip mandiri dan tidak memihak akan dihadapkan pada sedemikian majemuknya kasus yang ditangani, yang memaksa Komnas HAM untuk memprioritaskan kasus-kasus yang secara politis sangat sensitif namun kalau dilihat dari perspektif hak asasi manusia mungkin tidak berada, dalam skala prioritas tinggi. Hal ini kemudian terlihat jelas dari profil kasus-kasus menonjol dan mendapat perhatian besar dari Komnas HAM untuk ditangani. Seperti yang diungkap dalam pengakuan Soegiri, salah seorang anggota Komnas HAM, Komnas HAM telah berusaha untuk mengoptimalkan penyelesaian semua kasus yang diadukan oleh masyarakat namun mengingat begitu banyak dan beragamnya kasus sangat mungkin bila ada kasus yang tercecer dan tidak ditangani.[64]

---

62 Wawancara tim peneliti dengan HS Dillion, November 2001

63 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan November 2001

64 Wawancara tim peneliti dengan Soegiri, November 2001.

D. Perjuangan Menuju Kemandirian

Satu pertanyaan besar yang perlu dijawab berkaitan dengan kiprah Komnas HAM adalah tentang kemandiriannya dari intervensi pemerintah dalam bersikap. Sebagaimana telah diuraikan pada bab 4, Komnas HAM dibentuk oleh Pemerintah melalui Keputusan Presiden dengan resiko bertanggung jawab kepada Presiden dan dapat dibubarkan oleh Presiden. Selain itu, aktivitas Komnas HAM dibiayai oleh pemerintah melalui kantor Sekretariat Negara, dan oleh karena bisa saja dikurangi anggarannya oleh pemerintah bila diinginkan oleh pemerintah.

Untuk menggambarkan tentang posisi ini, akan disajikan sebuah kasus yang mempunyai nuansa politik yang sangat kental, baik pada lingkup politik dalam negeri maupun politik luar negeri Indonesia. Kasus yang dimaksud adalah kasus demonstrasi di Timor Timur yang sudah menjadi perdebatan publik taraf internasional, yang sangat kuat nuansa hak asasi manusianya.

Masyarakat internasional memandang bahwa pemerintah Indonesia telah melakukan tindakan pelanggaran hak-hak asasi manusia secara serius dalam kasus itu. Pemerintah telah melakukan penganiayaan dan pembunuhan terhadap para demonstran yang melakukan demonstrasi secara damai.[65]

Pandangan internasional semacam ini sangat menyudutkan dan mempersulit pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan kasus pengakuan masyarakat internasional terhadap integrasi Timor Timur ke Indonesia. Oleh karena itu, dalam menanggapi

65 Lihat misal Human Rights Watch/Asia, The Limits of Openness: Human Rights in Indonesia and East Timor, USA: Human Rights Watch,1994, hal. 13-24.

kasus ini pemerintah Indonesia menunjukkan sikap yang sangat tegas, bahwa demonstrasi tersebut adalah demonstrasi brutal yang diwarnai dengan kekerasan yang dilakukan oleh sekelompok kecil orang. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia menganggap bahwa tindakan kekerasan yang dilakukan oleh aparat keamanan tersebut sekedar dimaksudkan untuk membela kepentingan masyarakat luas.

Banyak orang yang menduga bahwa sikap Komnas HAM akan sama dengan sikap pemerintah. Namun, pernyataan resmi Komnas HAM ternyata sangat berbeda dengan pemerintah dan justru semakin mempersulit posisi pemerintah dalam menghadapi masyarakat internasional dalam kasus Timor Timur.

Pernyataan resmi ini secara detail dapat dilihat dalam pers release yang dibuat Komnas HAM berikut ini.

KETERANGAN PERS
TENTANG PERISTIWA LIQUISA, TIM-TIM
PADA TANGGAL 12 JANUARI 1995

I. Komnas HAM setelah melakukan pemantauan di lapangan mengenai peristiwa Liquisa di Timor-Timur yang terjadi pada tanggal 12 Januari 1995 dapat memastikan, bahwa pada tanggal tersebut dalam operasi militer yang syah telah meninggal 6 orang penduduk sipil non *cambatant* yang dicurigai sebagai pendukung Gerombolan Pengacau Keamanan (GPK), meskipun status orang-orang tersebut sampai saat ini belum dapat dipastikan.

II. Dari keaadan dan urutan kejadian terjadinya peristiwa tersebut dapat disimpulkan:

1. Ada tindakan intimidasi dan penganiayaan *(torture)* oleh aparat keamanan yang mendapat tugas pada waktu itu untuk memperoleh pengakuan dari 6 orang tersebut.
2. Ada kesemberonoan *(Recklessness)* terhadap keselamatan penduduk sipil dengan menempatkan mereka dalam kondisi berbahaya dalam suatu konflik bersenjata sehingga mengakibatkan kematian.
3. Ada temuan-temuan yang perlu diteliti lebih lanjut mengenai terjadinya kematian yang tidak wajar sebagai akibat penembakan-penembakan yang bersifat melawan hukum.
4. Juga terdapat pengabaian hak keluarga untuk memperoleh informasi *right to information*) tentang meninggalnya penduduk sipil tersebut serta perlakuan yang tidak manusiawi terhadap jenazah para korban.

III. Peristiwa ini terjadi sebagai akibat dari tindakan-tindakan penyimpangan dari perintah tugas yang dilakukan oleh anggota pelaksanaan patroli pengamanan wilayah.

IV. Dengan menyadari kerumitan situasi dan kondisi yang dihadapi ABRI dalam melaksanakan tugasnya di Timor Timur, Komnas HAM sangat menyesalkan terjadinya peristiwa 12 Januari 1995 tersebut yang pada intinya merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sebaliknya menyampaikan penghargaan terhadap pimpinan ABRI yang telah berkebijaksanaan segera membentuk

Dewan Kehormatan Perwira (DKP) untuk menuntaskan masalahnya menurut ketentuan hukum yang berlaku.

(Sumber: Komnas HAM "Laporan Tahunan 1995" hal 42-43.)

Selain kasus Timor Timur, kasus menonjol lainnya karena memperoleh perhatian besar dari dunia internasional yang ditangani oleh Komnas HAM adalah kasus penyiksaan dan pembunuhan seorang buruh pabrik di surabaya, Marsinah. Kuatnya perhatian dunia internasional terhadap kasus ini terlihat banyak nya surat yang masuk ke komnas HAM dari luar negeri pada tahun 1994 berkaitan dengan kasus Marsinah. Setidaknya dari 23.342 buah surat dari luar negeri yang ditujukan ke Komnas HAM pada tahun 1994, 13.214 buah surat diantaranya ber hubungan dengan kasus Marsinah.

Dalam menangani kasus ini Komnas HAM bekerjasama dengan LSM dan mengirim tim pencari fakta yang relatif besar ke surabaya pada tanggal 22-25 Maret 1994. Pada kasus yang pada awalnya di duga kuat melibatkan aparat militer dan kepolisian lokal ini, Komnas HAM mensinyalir adanya upaya penanganan kasus Marsinah oleh pengadilan yang tidak sesuai dengan KUHAP. Melalui surat pernyataannya tertanggal 2 April 1994, Komnas HAM menyangsikan tuduhan yang menjadikan pimpinan perusahaan tempat Marsinah bekerja sebagai tersangka dan memperkirakan ada tersangka lainnya. Komnas HAM juga mempersoalkan penyimpangan yang terjadi berupa keterlibatan instansi terkait yang tidak berwenang dalam proses PHK buruh karena tidak diminta secara resmi oleh instansi yang berwenang sesuai dengan Keppres No. 29 tahun 1988 serta

proses penangkapan, penahanan dan pemeriksaan orang-orang yang menjadi tersangka atau terdakwa dalam kasus Marsinah yang bertentangan dengan KUHAP.[66]

Pernyataan resmi Komnas HAM yang berseberangan dengan pemerintah juga bisa dilihat dari kasus-kasus lain, seperti dalam kasus kerusuhan di Timika, Irian Jaya periode Oktober 1994 sampai Juni 1995. Sikap ini secara detail bisa dilihat dalam keterangan pers yang dilakukan oleh Komnas HAM berikut ini.

KETERANGAN PERS
HASIL PEMANTAUAN DAN PENYELIDIKAN ATAS LIMA PERISTIWA DI KECAMATAN TIMIKA DAN SATU PERISTIWA DI DESA HOEA, IRIAN JAYA DALAM MASA ANTARA OKTOBER 1994 * JUNI 1995

I. Komnas HAM dari tanggal 22 Agustus 1995 sampai 15 September 1995 telah melakukan pemantauan dan penyidikan di lapangan atas 6 (enam) peristiwa yang telah terjadi di daerah Kecamatan Timika, Kabupaten Fak-Fak, dan desa Hoea di Kabupaten Paniai, Irian Jaya.

II. Komnas HAM, atas dasar keterangan-keterangan yang telah diberikan oleh 40 (empat puluh) saksi dan 14 (empat belas) narasumber, dapat menyimpulkan bahwa antara bulan Oktober 1994 hingga bulan Juni 1995 di wilayah-wilayah

66 Laporan Tahunan Komnas HAM 1994, h.51-52

tersebut telah terjadi tindakan-tindakan pelanggaran hak-hak asasi manusia, berupa:

1. Pembunuhan indiskrinatip *(indiscriminate killings*);
2. Penganiayaan dan perlakuan yang merendahkan martabat manusia (*torture and inhuman/degrading treatment*);
3. Penangkapan tidak berdasar hukum dan penahanan semenamena (*unlawful arrest and arbitrary detention*);
4. Penghilangan orang (*disappearance);*
5. Pengawasan yang berlebih-lebihan (*excessive surveillance*);
6. Perusakan Harta Milik *(destruction of property*) yang dilakukan oleh unsur-unsur keamanan terhadap warga/ penduduk setempat, yang dapat diidentifikasi secara jelas.

III. Peristiwa-peristiwa pelanggaran hak-hak asasi manusia tersebut secara keseluruhan telah mengakibatkan terbunuhnya 16 (enam belas) warga penduduk baik di kampung Agani, di Desa Harapan (Kwmki Lama) maupun di Mil 67,5 di jalan antara Timika dan Tembagapura dan hilangnya 4 (empat) warga penduduk setempat yang ditahan di Timika dan yang sampai hari ini tidak diketahui keberadaannya.

IV. Kejadian-kejadian tersebut di atas berlangsung sehubungan dengan kegiatan satuan ABRI dan operasi militer yang bertalian dengan upaya mengatasi unsur pengacau keamanan (UPK)/ Gerombolan Pengacau Keamanan (GPK) dan keberadaan dari apa yang disebut sebagai ”organisasi

Papua Merdeka" (OPM) serta dalam rangka pengamanan usaha penambangan PT. Freeport Indonesia yang oleh Pemerintah diklasifikasi sebagai proyek vital.

V. Komnas HAM menyatakan penyesalan dan keprihatinan yang mendalam atas terjadinya tindakan-tindakan pelanggaran Hak asasi Manusia yang dilakukan oleh unsur-unsur keamanan, sekalipun peristiwa-peristiwa tersebut terjadi dalam rangka pelaksanaan tugas. Komnas HAM selanjutnya menegaskan perlunya segera pemerintah dan ABRI mengambil langkah-langkah konkret untuk melakukan penyelidikan tentang kejadian-kejadian tersebut penertiban disiplin serta penindakan hukum terhadap mereka yang terlibat dalam tindakan-tindakan pelanggaran hak-hak asasi manusia tersebut serta menyelesaikan pelanggaran tersebut serta menyelesaikan masalah ini sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu mengadakan penyelidikan tentang keberadaan 4 (empat) warga penduduk yang hilang tersebut seperti dikemukakan pada butir II di atas.

VI. Komnas HAM secara khusus memandang perlu agar pemerintah dapat memberikan kompensasi kepada para warga penduduk dan keluarga korban yang telah mengalami perlakuan pelanggaran hak asasi manusia tersebut.

VII. Komnas HAM juga menyatakan keprihatinan atas sikap kealpaan dari pemerintah Daerah Irian Jaya yang ternyata telah tidak mengetahui sehingga tidak segera dapat mengambil langkah-langkah preventif yang digunakan guna

mencegah tindakan-tindakan pelanggaran hak-hak asasi manusia yang terjadi secara berturut-turut dalam masa Orde Baru.

VIII. Dalam rangka itu, Komnas HAM menganggap perlu secara jelas dijernihkan ruang lingkup kegiatan operasional antar pemerintah Daerah dan ABRI dengan PT. Freeport Indonesia sehingga garis-garis tanggung jawab fungsional diantara badan-badan itu menjadi jelas, guna dapat memastikan selanjutnya tanggung jawab hukum masing-masing sebagai dasar kelembagaan bagi pemajuan dan perlindungan hakhak asasi manusia.

IX. Komnas HAM memandang bahwa sudah waktunya dikaji ulang kebijakan Pemerintah dalam menanggulangi masalah keamanan, yang telah menimbulkan stigmatisasi sebagian penduduk yang berpengaruh terhadap keutuhan masyarakat, ke arah pendekatan politik, sosial dan budaya yang lebih efektif.

X. Bagi pemajuan wilayah Timika, PT.Preeport Indonesia yang selama ini mengusahakan proyek pertambangan di wilayah itu, dengan sendirinya memiliki tanggung jawab untuk berperan serta dalam memecahkan masalah-masalah lingkungan setempat, termasuk memajukan pendidikan melestarikan/ mengembangkan budaya dan adat, serta meningkatkan kehidupan sosial ekonomi penduduk setempat.

XI. Komnas HAM mengamati dan menghormati pengabdian dari satuan dan anggota ABRI yang bertugas di Irian Jaya serta menyadari kondisi-kondisi obyektif lapangan yang sulit dalam rangka memelihara keamanan, persatuan dan kesatuan bangsa. Komnas HAM memberikan penghargaan atas pengabdian ABRI tersebut, tanpa mengurangi kewajiban ABRI untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia.

(Sumber: Komnas HAM "Laporan Tahunan 1995" hal. 48-51)

Kasus lain yang menonjol adalah kerusuhan tanggal 27 Juli dimana Komnas HAM membedakannya ke dalam dua peristiwa besar. Pertama, pengambilalihan dengan kekerasan gedung Sekretariat DPP PDI di Jl. Diponegoro. Kedua, kerusuhan berupa tindakan-tindakan pengrusakan, pembakaran dan lain-lain sebagai lanjutan dari peristiwa pertama. Dalam analisisnya, Komnas HAM muncul dengan argumentasi yang bertolak belakang dengan penjelasan pemerintah dimana ditegaskan:

- Bahwa peristiwa pengambil-alihan gedung Sekretariat DPP PDI di Jl. Diponegoro 58, Jakarta Pusat tanggal 27 Juli 1996 adalah tindakan yang disertai kekerasan oleh DPP PDI hasil Kongres Medan dan kelompok pendukungnya, yang dilakukan bersama-sama dengan aparat keamanan.
- Hal ini merupakan peristiwa lanjutan dari urutan kejadian-kejadian sebelumnya yang bertalian dengan penciptaan konflik terbuka dalam tubuh PDI di dalam mana pemerintah/ aparatur telah melibatkan diri secara

berlebihan dan berpihak serta di luar proporsi fungsinya sebagai pembina politik dan aparat keamanan.

- bahwa peristiwa kerusuhan sosial yang kemudian pecah dan menjalar di sekitar Jalan Diponegoro-Proklamasi-Salemba-Matraman-Kramat Raya-Senin, terpengaruh oleh efek penggunaan kekerasan dari peristiwa pengambilalihan gedung Sekretariat DPP PDI.[67]

Sejumlah kasus di atas, ditambah lagi dengan sejumlah kasus lainnya yang sudah diungkapkan dalam bab sebelumnya, mengungkapkan bahwa Komnas HAM cukup mandiri di hadapan negara. Kasus-kasus yang digambarkan di atas adalah kasus-kasus politik yang sangat sensitif bagi pemerintah Orde Baru. Apalagi, dalam hampir semua kasus tersebut, pihak yang tertuduh menjadi pelanggar hak asasi manusia adalah militer. Padahal, dari pihak militer, apa yang dilakukannya tersebut semata-mata menjalankan tugas negara untuk membangun tertib politik dan integrasi nasional. Dengan menempatkan negara sebagai pihak tersangka pelanggar hak asasi manusia, anggota Komnas HAM telah berani untuk berhadapan dengan militer yang pada saat ini (1993-1997) merupakan insitusi politik yang sangat dominan.

E. Catatan di Tengah Keberhasilan

Cerita kesuksesan tersebut tidak sepenuhnya menggambarkan citra dan harapan masyarakat Komnas HAM. Penilaian positif ini tidak sepenuhnya bersifat merata. Di

67 Laporan Tahunan Komnas HAM 1996

kalangan masyarakat, misalnya, Komnas HAM oleh sejumlah orang dianalogikan dengan pemadam kebakaran dan bukannya berfungsi sebagai kekuatan yang mencegah terjadinya kebakaran. Kamala Candra Kirana misalnya, salah seorang aktivis Komnas Perempuan, menyebut pola penanganan kasus Komnas HAM masih sporadis dan tidak memiliki mekanisme penanganan yang terlembaga, terutama dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan.[68]

Munculnya persepsi serupa tampaknya bersumber pada kesalahpahaman yang serius mengenai lembaga ini. Persoalan ini menyangkut, untuk menggunakan istilah Prof. Sutandyo Wignjosoebroto, *social definition* yang menganggap lembaga ini sebagai lembaga yang membela kelompok yang terlibat dalam konflik.[69] Anggapan ini di mata Prof Sutandyo Wignjosoebroto kurang tepat karena Komnas HAM bukan organisasi pengacara. Fungsinya hanyalah memantau pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia.

Lebih jauh diungkapkan oleh Prof. Sutandyo Wignjosoebroto dalam wawancaranya dengan tim peneliti di Surabaya, posisi Komnas HAM adalah ”deklaratur” yang terkait dengan *Constitutional rights*. Lembaga ini membahas pelanggaran terhadap *Constitutional Rights*. Lembaga ini tidak mempunyai atau menjalankan peran *”regulating*”, oleh karenanya, perannya hanyalah memberikan rekomendasi kepada pihak-pihak yang terkait, terutama pemerintah, serta mensosialisasikan pelaksanaan *Constitutional Rights*. Karenanya, di mata Prof.

68 Wawancara tim peneliti dengan Kamala Candra Kirana, November 2001

69 Wawancara tim peneliti dengan Prof. Sutandyo Wignjosoebroto, Maret 1998.

Sutandyo Wignjosoebroto, prestasi-prestasi yang sudah dicatat Komnas HAM selama ini sebenarnya sudah luar biasa, karena ia bahkan menjangkau fungsi atau peran yang seharusnya dijalankan oleh lembaga yang lain, bukan Komnas HAM. Dalam metaforanya, Prof. Sutandyo Wignjosoebroto mengatakan, "sebenarnya dengan memadamkan kebakaran saja prestasi Komnas sudah luar biasa. Sebab, sebagai sebuah komisi, Komnas HAM hanyalah bertugas untuk memberitahu ada kebakaran".[70] Kalaupun dalam kenyataannya selama ini Komnas HAM melakukan tugas mediasi, ini lebih disebabkan karena proses hukum yang seharusnya bisa dijalankan tidak bisa dijalankan. Dalam ungkapannya sendiri, semuanya ini "*due to process of law*-nya tidak ada".[71]

Sedangkan bagi Albert Hasibuan anggapan bahwa Komnas HAM seperti pemadam kebakaran tersebut tidak sepenuhnya salah. Menurut Albert Hasibuan anggapan tersebut muncul karena masyarakat hanya menilai kerja-kerja Komnas HAM yang berkutat pada persoalan pemantauan pelaksanaan hak asasi manusia sedangkan kerja-kerja fungsi lainnya tidak pernah diperhatikan. Pada kerja-kerja pemantauan pelaksanaan hak asasi manusia seperti diakuinya Komnas HAM memang cenderung memilih posisi sebagai pemadam kebakaran. Namun pada pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya seperti pendidikan dan penyuluhan serta pengkajian instrumen hak asasi manusia, Komnas HAM sudah mempunyai perencanaan yang matang.[72]

---

70 Wawancara tim peneliti dengan Prof. Sutandyo, Maret 1998.

71 Wawancara tim peneliti dengan Prof. Sutandyo, Maret 1998

72 Wawancara tim peneliti dengan Albert Hasibuan, november 2001.

Seperti sudah dibicarakan, status kelembagaan Komnas HAM yang dibentuk lewat Keppres memang memiliki kelemahan yang mendasar seperti diungkapkan Clementino Dos Reis Amaral. Komnas HAM, karena status hukum yang melegitimasinya, tidak memiliki kekuatan pemaksa yang bisa mengharuskan pihak-pihak di luarnya, terutama pemerintah untuk melaksanakan rekomendasinya. Komnas HAM hanya sebatas merekomendasikan sejumlah hal untuk dilaksanakan, sementara pelaksanaannya secara penuh sangat tergantung pada kehendak baik pemerintah. Inilah yang menyebabkan banyak rekomendasi yang disampaikan Komnas HAM hingga hari ini belum ditindaklanjuti, terutama yang melibatkan kepentingan politik pemerintah dan para pejabat tingkat tinggi. Amaral mencontohkan kasus 27 Juli 1996 yang telah direkomendasikan Komnas HAM yang sampai hari ini belum ada penanganan yang serius, di samping sejumlah kasus tanah. Dalam hal kasus tanah ini, terdapat banyak sekali pelanggaran yang merugikan masyarakat, tapi tidak mendapatkan respons memadai dari pemerintah. Hal ini berkaitan dengan pemahaman para pejabat--gubernur, bupati, dan sebagainya--tentang aturan yang sangat minim yang menyebabkan banyak kebijaksanaan dan tindakan mereka yang merugikan rakyat. Di samping itu, kuatnya jalur "*lobby*" yang ke pusat-pusat kekuasaan yang lebih tinggi menyebabkan banyak pejabat di tingkat lokal di *by-pass* dalam kasus tanah. Faktor lain yang mendasar adalah kenyataan bahwa kepentingan ekonomi para pejabat sangat kuat dalam kasus tanah rata-rata pejabat yang terkait dengan soal tanah selalu kaya.[73]

---

73 Wawancara tim peneliti dengan CDR Amaral, Februari 1998

VI

Profil dan Energi Kemandirian Komnas HAM

Pada bab lima telah digambarkan beberapa kegiatan utama dan prestasi Komnas HAM dalam menjalankan mandat yang diberikan kepadanya. Dengan cakupan isu dan kasus yang sangat luas dan variatif, adalah tidak mudah untuk menegaskan apakah Komnas HAM mampu menjalankan mandatnya dengan baik ataukah tidak. Apalagi, fokus utama dari buku ini tidaklah ke arah itu. Buku ini lebih memfokuskan kepada isu kemandirian Komnas HAM dari intervensi negara tatkala lembaga ini dalam posisi formal yang sangat lemah di depan penguasa.

Bab ini berusaha untuk menegaskan ulang apakah Komnas HAM benar-benar mampu bersikap mandiri dari negara dan terlepas dari kontrol pemerintah, ataukah performa Komnas HAM tidak lebih merupakan bagian dari strategi pemerintah untuk meredam tekanan internasional dan radikalisasi domestik dalam isu hak asasi manusia. Bagaimanapun juga, kesan sejak

awal tentang ketidakmandirian lembaga ini begitu kuat. Dengan demikian bukan hal mudah bagi Komnas HAM untuk bisa membuktikan kemandiriannya, terlepas dari apapun yang telah dilakukan di lapangan.

A. Kemandirian dari Negara dan Suap

Terlepas dari adanya opini negatif tentang kemandirian lembaga ini yang beredar di kalangan masyarakat, terutama pada fase-fase awal kehadirannya, sejumlah produk dari Komnas HAM sebagaimana telah diilustrasikan dalam bab-bab sebelumnya, membuktikan bahwa lembaga ini bisa bertindak mandiri. Sikap kemandirian Komnas HAM ini bukan saja kemandirian terhadap pemerintah dan militer, akan tetapi, bahkan terhadap Soeharto yang menggenggam semua kekuasaan publik di Indonesia Orde Baru, dan juga kemandirian dari godaan *money politics* yang menjadi satu pilar penting otoritarianisme Orde Baru.

Sejumlah contoh bisa diberikan untuk mendukung argumen ini. Kemandirian Komnas HAM terhadap militer tidak saja ditunjukkan oleh analisis dan rekomendasi mereka terhadap kasus pelanggaran hak asasi manusia oleh militer, misalnya dalam kasus Gerakan Aceh Merdeka, Timor-Timur, Irian Jaya, Marsinah dan Peristiwa 27 Juli sebagaimana telah diungkapkan pada bab lima, akan tetapi juga dari contoh kecil berikut ini.

Ketika terjadi penyanderan terhadap beberapa WNI dan WNA oleh kelompok penuntut kemerdekaan Irian Jaya di Mapanduma, Irian Jaya, Komnas HAM memutuskan untuk membentuk sebuah tim yang akan dikirim ke lokasi. Untuk keperluan itu anggota tim Komnas HAM ini mengadakan pertemuan dengan

Pangab Jenderal Feisal Tanjung untuk menyampaikan rencana keberangkatan tim Komnas HAM ke Mapanduma. Dalam pertemuan tersebut Pangab mengungkapkan keberatannya atas rencana keberangkatan tersebut. Keberatan Pangab ini kemudian direspon secara spontan dan keras oleh Sekjen Komnas HAM Baharudin Lopa, dengan mengatakan, "Kami cuma memberitahukan Pangab, bukan meminta ijin" yang akhirnya menciptakan ketegangan psikologis dalam pertemuan tersebut.[74]

Kemandirian Komnas HAM terhadap pihak pemerintah juga terungkap lewat kasus pembredelan Majalah *Tempo* yang mengakibatkan terjadinya perdebatan yang sangat keras antara Dirjen Pers dan Grafika dengan anggota Komnas HAM. Hal ini bisa dilihat dari sikap keras seorang anggota Komnas HAM yang dengan keras mengatakan kepada Dirjen tersebut,"Saudara tahu konstitusi ataukah tidak". Pertengkaran ini berlanjut sampai tingkat tertinggi pimpinan Departemen Penerangan seperti terungkap lewat reaksi keras Harmoko lewat suratnya yang disampaikan kepada Komnas HAM yang pada intinya menyebutkan "Itu bukan urusan Komnas HAM".[75]

Sedangkan kemandirian terhadap Presiden Soeharto ditunjukkan dalam kasus pembatalan pelantikan Komnas HAM oleh pihak kepresidenan. Hingga turunnya Soeharto dari jabatan Presiden, Komnas HAM sebagai sebuah lembaga yang dibentuk oleh sebuah Keppres dan dibiayai oleh Kantor Sekretariat Negara, tidak pernah dilantik maupun mengadakan pertemuan

74 Wawancara dengan Asmara Nababan Agustus 1998.

75 Wawancara dengan Asmara Nababan, Agustus 1998

dengan Soeharto sebagai Presiden. Rencana pelantikan tersebut sebenarnya sudah sejak awal dipersiapkan. Namun benturan antara pemahaman anggota Komnas HAM tentang independensi mereka dengan aturan protokoler kepresidenan menyebabkan rencana tersebut tidak pernah terlaksana. Di satu sisi Sekretariat Negara menuntut agar penyusunan tempat duduk adalah berhadap-hadapan antara Presiden dengan anggota Komnas HAM sebagaimana layaknya aturan protokoler kepresidenan. Sementara itu di sisi lain, anggota Komnas HAM menuntut pengaturan tempat duduk yang *'round table'* sebagai cerminan kesetaraan dan independensi mereka terhadap Presiden.

Namun ada juga infomasi yang menyebutkan bahwa gagalnya acara pelantikan itu tidak semata-mata permasalahan yang sifatnya protokoler. Ternyata ada sinyalemen bahwa Soeharto sendiri memang tidak bersedia untuk hadir dan melantik dengan alasan bahwa dirinya kuatir dicap akan mengintervensi dan sebaliknya Komnas HAM akan dicap tidak independen. Ini misalnya dinyatakan oleh Hasan Wirayudha. Menurutnya:[76]

> Independensi Komnas HAM dalam beberapa hal adalah juga faktor Soeharto. Pelantikan yang tidak pernah terjadi juga bukan semata-mata persoalan protokoler namun karena soeharto mengkhawatirkan Komnas HAM dicap dikooptasi.

Kemandirian Komnas HAM juga ditunjukkan dari kemampuannya untuk membebaskan diri dari *'money politics'* yang tradisi politik Orde Baru dalam mengendalikan berbagai

76 Wawancara dengan Hasan Wirayudha, di Praha, Ceko (18 Juni 2002) dan di Bratislava, Slovakia (19 Juni 2002).

macam organisasi dan individu yang relefan secara politik. Hal ini terungkap dari paling tidak tiga kasus penting. Kasus pertama adalah ”penyuapan” oleh sebuah Pemerintah Dati II di Propinsi Jawa Timur yang dilakukan melalui pemberian amplop berisi uang kepada masing-masing anggota Komnas HAM peserta kunjungan di bandara dalam perjalanan kembali mereka ke Jakarta setelah melakukan pemantauan di kabupaten tersebut. Kasus ini kemudian dibicarakan secara terbuka di rapat pleno yang akhirnya memutuskan untuk mengembalikan uang tersebut kepada pemberi melalui pos wesel.[77]

Kasus yang serupa juga dialami oleh tim lain yang melakukan kunjungan ke sebuah Kodam di pulau Jawa. Dalam kunjungan ini anggota tim juga diberi ‘uang sogokan’ berupa jam tangan Rolex oleh Pangdam. Berbeda dengan kasus pertama, hal ini tidak pernah dibicarakan dalam rapat pleno, akan tetapi tim itu sendiri yang memutuskan untuk mengembalikan uang sogokan yang ada dalam bentuk jam tangan merek Rolex.

Kasus ketiga melibatkan salah satu kedutaan Republik Indonesia di salah satu negara ASEAN . Bentuk ‘penyogokan’ diwujudkan melalui pembayaran semua rekening anggota Korrmas HAM yang sedang melakukan pemantauan di negara tersebut. Walaupun sejak awal tim Komnas HAM ini sudah secara tegas menolak tawaran tersebut dan telah mengungkapkan tersedia dana untuk kepentingan kunjungan itu, kedutaan RI ini ternyata sudah membayar semua biaya selama di hotel. Sebagai solusinya, anggota Komnas HAM yang tergabung dalam tim ini

77 Wawancara dengan Asmara Nababan, Agustus 1998.

memutuskan untuk mengembalikan semua dana yang berkaitan dengan akomodasi kepada kas Komnas HAM.

Penilaian yang kurang lebih serupa juga datang dari pihak luar Komnas HAM. Sebuah penilaian yang dikemukakan seorang aktivis HAM dan tokoh LSM barangkali bisa mewakili perubahan kecenderungan opini umum tentang Komnas HAM, yakni dari sebuah institusi tanpa harapan menjadi sebuah institusi yang relatif bisa memberikan kontribusi bagi pengembangan dan perlindungan HAM di Indonesia:

> "Dilihat dari ukuran internasional itu Komnas HAM Indonesia masih belum memenuhi standar internasional. Akan tetapi kita patut mencatat dengan segala keterbatasan yang ada Komnas HAM telah mencoba bekerja keras menunjukkan independensi nya." (Nusantara 1997: 199)

Lebih dari sekadar mengapresiasi upaya Komnas HAM untuk tampil mandiri, seorang tokoh LSM dan aktivis HAM lainnya yang pernah menolak untuk menjadi anggota Komnas HAM pada awal-awal pendiriannya, secara langsung sudah mengungkapkan kesediaannya untuk "bergabung" dengan Komnas HAM jika memang kesempatan kedua diberikan kepadanya.[78] Untuk kalangan LSM, keberadaan Komnas HAM yang mandiri dianggap sangat strategis. Menurut salah satu aktivis LSM, Komnas HAM dapat dijadikan sebagai instrumen pendesak bagi terciptanya satu sistem pemerintahan yang peduli dengan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM. Berpijak pada argumen tersebut, kalangan LSM melakukan perubahan sikap dan

78 Wawancara dengan Asmara Nababan, Agustus 1998.

mendorong aktivisnya untuk terlibat secara langsung di Komnas HAM. Dorongan untuk terlibat aktif di Komnas HAM juga didasari dengan pertimbangan: pertama, evolusi Komnas HAM tidak hanya ditentukan oleh Komnas HAM sendiri, akan tetapi sangat ditentukan banyak indikator. Salah satu indikator tersebut adalah peranan LSM dalam proses pembangunan kemandirian kelembagaan Komnas HAM. Kedua, berbagai perubahan setting politik-ekonomi di Republik ini, sedikit banyak telah mendorong kalangan LSM untuk melakukan tekanan perubahan terhadap *performance* Komnas HAM, sehingga kinerja Komnas HAM dapat optimal. Namun demikian, sampai paruh awal tahun 1999, berbagai tekanan itu dinilai tidak efektif, sehingga kalangan LSM berupaya memasuki lembaga Komnas HAM.[79]

Pentingnya kiprah aktivis LSM di Komnas HAM juga dinyatakan oleh Wardah Hafidz. Dalam sebuah wawancara dengan tim peneliti, Wardah Hafidz menegaskan bahwa kemandirian Komnas HAM perlu didukung dengan keberadaan individu-individu yang konsisten dengan agenda demokratisasi. Dengan demikian Komnas HAM akan selalu mengawal setiap perubahan ke arah demokratisasi. Di sinilah titik penting bagi para aktivis LSM untuk masuk menjadi anggota aktif Komnas HAM.[80]

Segaris dengan argumen di atas, Kastorius Sinaga, seorang akademisi, melihat bahwa Komnas HAM secara kelembagaan telah mampu membangun kemandirian. Penilaian Kastorius Sinaga didasarkan pada fakta dimana Komnas HAM relatif dapat mengambil jarak dengan berbagai pihak yang ditenggarai

79 Wawancara dengan Munir, November 2001.

80 Wawancara dengan Wardah Hafidz, November 2001.

sebagai aktor pelanggar HAM, seperti para anggota birokrasi sipil dan anggota militer, sehingga berbagai kebijakan dari Komnas HAM tetap mencerminkan karakter independensi. Lebih lanjut, menurut Kastorius Sinaga, rendahnya intensitas interaksi antara Komnas HAM dengan sejumlah institusi negara memberi kontribusi yang besar bagi pengungkapan kasus pelanggaran HAM. Selain itu, pembatasan interaksi kelembagaan dari Komnas HAM juga dianggap sebagai salah satu faktor pendongkrak kepercayaan masyarakat terhadap institusi ini.[81]

Dilihat dari perjalanannya sejauh ini, cukup banyak kasus di mana Komnas HAM menunjukkan posisinya sebagai sebuah lembaga yang berwibawa. Hanya dalam kurun waktu satu tahun sejak pembentukannya, Komnas ternyata sudah mampu memperoleh kepercayaan cukup luas dari kalangan masyarakat. Bahkan dalam empat bulan pertama, Komnas HAM sudah menerima 388 pengaduan, yang berarti hampir rata-rata empat pengaduan setiap hari kerjanya. Yang menarik untuk dicatat ialah, pihak yang mengadu ternyata cukup luas hingga kalangan mahasiswa dan organisasi pemuda. Hal ini dicatat dalam sebuah harian ibukota:[82]

> "Jangan mengira bahwa cuma rakyat kecil dari desa yang datang. Juga jangan menyangka bahwa cuma soal penggusuran, penangkapan, penahanan, soal buruh atau masalah ganti rugi yang dibawa ke Komnas HAM. Rombongan mahasiswa UI, ITB, Universitas Nasional, GMNI, Forum Solidaritas Mahasiswa dan

81 Wawancara dengan Kastorius Sinaga, November 2001.

82 Kompas, 18 Juni 1994.

> Pemuda Hindu, misalnya adalah sebagian dari mereka yang pernah mengadu ke Komnas HAM. Bahkan LBH yang selama ini dikenal sebagai lembaga yang banyak menerima pengaduan masyarakat, mendatangi juga Komnas HAM untuk mengadu. Sementara persoalan yang menyangkut agama, masalah pimpinan perguruan tinggi, dan soal perumahan pun, ikut melengkapi pengaduan-pengaduan yang sudah masuk."

Banyaknya pengaduan masyarakat yang ditujukan ke Komnas HAM ini dinilai oleh Prof. Sri Sumantri sebagai indikator bahwa sesungguhnya masyarakat Indonesia haus akan perlindungan hukum. Sedemikian luasnya segmen masyarakat yang datang mengadukan persoalan mereka ke Komnas HAM juga mengindikasikan tingginya harapan masyarakat terhadap lembaga ini. Karena itu bila kasus-kasus yang disampaikan masyarakat tersebut bisa diselesaikan Komnas HAM, kepercayaan masyarakat akan meningkat. Bahkan, keberhasilan Komnas HAM menangani beberapa kasus pertanahan, ketenagakerjaan dan lain-lain, memberikan semacam anggapan kepada sebagian anggota masyarakat untuk menyatakan Komnas HAM adalah *super body*.[83]

Serupa dengan pernyataan Prof. Sri Sumantri, Kastorius Sinaga menganggap adanya korelasi positif antara pengaduan masyarakat dengan tingkat penerimaan masyarakat terhadap kelembagaan Komnas HAM. Bagi Kastorius Sinaga, meningkatnya pengaduan masyarakat ke Komnas HAM dapat dibaca sebagai indikasi naiknya pamor dan penerimaan masyarakat terhadap lembaga Komnas HAM. Pada titik ini kita bisa menjatuhkan

83 Kompas, 29 Agustus 1994

penilaian bahwa Komnas HAM mampu diterima dan diakui fungsinya oleh para pencari keadilan.[84]

Penilaian positif juga datang dari pihak pemerintah. Ketika membuka Lokakarya Nasional II Hak Asasi Manusia di Istana Negara, Jakarta 24 Oktober 1994, Presiden Soeharto menilai Komnas HAM selama setahun masa kerja telah menunjukkan prestasi dan kemajuan dalam melaksanakan tugasnya.[85] Ia juga mengatakan bahwa, adalah kewajiban semua pihak untuk mendukung agar Komnas HAM dapat menjalankan tugas dan fungsinya di masa datang dengan lebih baik. Sebab, "Perlindungan terhadap HAM bagi bangsa Indonesia, bukanlah sekadar program hukum atau program politik. Tapi juga merupakan pengamalan keimanan pada Tuhan YME serta pelaksanaan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara".

B. Sumber Energi Kemandirian

Pada bagian terdahulu telah digambarkan tentang aktivitas Komnas HAM periode 1993-1997 yang, walaupun tidak mencakup semua aktivitas komite ini, menggambarkan sosok Komnas HAM yang mandiri dari dan kritis terhadap pemerintah Orde Baru. Kemandirian dan kekritisan Komnas HAM ini bukan saja dalam kaitannya dengan kasus-kasus yang 'lunak' secara politik, namun juga dalam kasus-kasus yang secara politik sangat sensitif sekalipun. Hal ini terbukti dari sikap Komnas HAM dalam kasus pembunuhan Marsinah, peristiwa 27 Juli

84 Wawancara dengan Kastorius Sinaga, November 2001.

85 Kompas, 25 Agustus 1994

1996 di Jakarta, kasus Insiden Dilli, Irian Jaya dan lain-lain, yang mana Komnas HAM telah menimbulkan kesulitan serius bagi pemerintah Orde Baru. Demikian pula, daya kritis ini tidak semata-mata ditujukan kepada pemerintah sebagai sebuah gagasan "abstrak" akan tetapi ditujukan kepada pemerintah atau negara dalam bentuknya yang "kongkrit", yakni militer, birokrasi, pejabat tinggi pada semua tingkatan, presiden, dan kebijaksanaan *money politics* yang dikembangkan selama Orba.

Pertanyaan yang dicoba untuk dijawab pada bagian ini adalah sumber energi apa yang dimiliki oleh Komnas HAM sehingga mampu mandiri dari dan bersikap kritis terhadap pemerintahan Soeharto. Padahal sebagaimana telah digambarkan terdahulu, komite ini dibentuk dengan Keputusan Presiden (bukan Undang-Undang) yang keanggotaannya dipilih oleh Presiden Soeharto dan aktivitasnya dibiayai oleh anggaran Kantor Sekretariat Negara. Hasil wawancara dengan beberapa anggota Komnas HAM membantu peneliti untuk mengidentifikasi beberapa sumber energi kemandirian Komnas HAM sebagai berikut.

Pertama, figur ketua pertama dan pelaksana pembentukan Komnas HAM yang dipercaya oleh Soeharto namun berambisi untuk membuat Komnas HAM yang credible dan kritis terhadap pemerintahan Soeharto. Sebagaimana telah digambarkan pada bab terdahulu, pada saat-saat menjelang pembentukan Komnas HAM tahun 1993, politik Indonesia benar-benar berada di bawah personal *rule* Soeharto. Pemimpin yang pada saat itu sudah menduduki jabatan presiden di tahun ke 27 ini mempunyai otonomi yang besar untuk melakukan kebijakan politik apapun. Hubungan dengan elit politik lain dia lakukan

melalui mekanisme personal daripada mekanisme kelembagaan. Hal ini juga berlaku dalam pembentukan Komnas HAM. Oleh karena itu, pembentukan Komnas HAM diserahkan kepada Ali Said, orang dekat Soeharto, yang sekaligus juga diangkat menjadi ketua Komnas HAM ini.

Dalam proses pembentukan Komnas HAM ini, Ali Said merupakan figur yang unik yang membawa banyak keberuntungan bagi kemandirian Komnas HAM. Sebagai orang yang secara personal sangat dekat dan dipercaya Soeharto, Ali Said diberi kepercayaan dan keleluasaan yang sangat besar oleh Soeharto. Namun kedekatan personalnya kepada Presiden Soeharto ini tidak serta merta membuat Ali Said loyal sepenuhnya kepada kepentingan politik Soeharto. Seperti yang dikemukakan secara kelakar oleh seorang anggota Komnas HAM,[86] walaupun dekat dengan Soeharto, Ali Said ini ”agak jahil kepada Soeharto”. Kepercayaan besar yang diberikan Soeharto kepadanya ini justru dimanfaatkan oleh Ali Said untuk membentuk Komnas HAM yang netral dan kuat, sekalipun dengan konsekuensi akan mengganggu pemerintahan Soeharto.

Kedua, proses pemilihan keanggotaan Komnas HAM yang relatif bebas dari intervensi pemerintah yang memungkinkan terpilihnya individu-individu yang mandiri dan kritis terhadap pemerintah. Dengan kepercayaan yang diberikan oleh Soeharto, Ali Said mempunyai kemandirian untuk menentukan keanggotaan Komnas HAM tanpa ada intervensi yang berarti dari pemerintah.

86 Wawancara dengan Asmara Nababan, Agustus 1998.

Menurut pengakuan Asmara Nababan[87] dan BN Marbun,[88] mereka dihubungi secara langsung oleh Ali Said dan Prof. Atamimi yang saat itu berstatus sebagai pejabat di Setneg. Sepanjang pengetahuan mereka, Ali Said tidak mengonsultasikan terlebih dahulu kepada Soeharto dalam menentukan keanggotaan Komnas HAM. Ali Said hanya melaporkan anggota yang telah dibentuknya kepada Presiden Soeharto.

Proses ini menunjukkan bahwa pemilihan keanggotaan Komnas HAM tidak melalui proses screening politik dari lembaga-lembaga politik pemerintah seperti Mabes ABRI dan Depdagri. Oleh karena itu, melalui proses pemilihan keanggotaan semacam ini muatan-muatan politik pemerintah sangat mungkin bisa dihindari. Pemilihan keanggotaan ini berada dibawah kendali Ali Said pribadi. Karena Ali Said masih mempunyai idealisme untuk membangun Komnas HAM yang kuat, dan karena Ali Said dipercaya Soeharto dan berani untuk berbuat 'jahil' kepada Soeharto, maka tidak mengherankan bila keanggotaan Komnas HAM diisi oleh para tokoh yang kredibitasnya baik dan kritis kepada pemerintah.

Ketiga, adanya pluralitas anggota Komnas HAM yang tinggi, baik dari sisi keahlian, karakter pribadi maupun asal kelembagaan. Dari total 25 anggota, Komnas HAM mempunyai keanggotaan yang sangat bervariasi dilihat dari banyak sisi. Dilihat dari keahlian, ada anggotanya yang ilmuwan politik (Miriam Budiardjo), ahli hukum (Baharudin Lopa), sosiolog (Sutandyo W.), politisi (Marzuki Darusman, Bambang Soeharto), (Mayjen

87 Wawancara dengan Asmara Nababan, Agustus 1998.

88 Wawancara dengan Marbun, Juni 1998.

Purn. Samsudin), dan lain-lain. Mereka ini ada yang berasal dari kalangan universitas, dari birokrasi, ABRI maupun lembaga swasta. Ada yang dikenal sebagai *crusader* (misal Baharudin Lopa), ada yang sangat pandai dalam diplomasi (Marzuki Darusman), dan ada pula yang lebih bergaya sejuk (Miriam Budiardjo).[89]Variasi ini dalam praktek sangat menguntungkan Komnas HAM.

Dalam kaitan dengan hal ini, adanya beberapa anggota yang berlatar birokrat sipil maupun militer tidaklah serta merta merugikan Komnas HAM dan membuat komite ini tidak kritis terhadap pemerintah. Dalam banyak kasus justru menunjukkan bahwa mereka ini membantu Komnas untuk membangun akses informasi dan komunikasi dengan lembaga asal mereka. Ini terbukti dari adanya kesediaan para anggota Komnas HAM untuk memberikan informasi 'rahasia' yang diperolehnya dari pihak luar untuk membantu pelaksanaan tugas komite ini.

Sebagaimana dijelaskan oleh Asmara Nababan, Mayjen (Purn.) Samsudin merasa sangat perlu untuk menginformasikan hasil pertemuan para jenderal purnawirawan dan jenderal aktif yang diikutinya kepada rapat pleno. Informasi ini untuk menggambarkan bagaimana posisi para jenderal dalam menanggapi isu HAM. Sebagai contoh, Jenderal Samsudin menyebut sikap Jenderal T yang menganalogikan HAM dengan '*ham*' (babi) yang dua-duanya sama-sama haram. Kemudian, dia juga menginformasikan sikap Jenderal R yang membela diri

89 Disarikan dari wawancara dengan Asmara Nababan, BN Marbun, Sutandyo Wignjosoebroto dan CDR Amaral

dalam kasus Timor Timur dengan mengatakan bahwa tidak ada tawanan di Timtim selama Rudini di sana.[90]

Keempat, pengembangan etika kerja dalam komnas HAM yang memungkinkan bisa dihindari terjadinya conflict of interests. Salah satu kunci keberhasilan Komnas HAM dalam melihatkan Persoalan secara jernih dan independen terletak pada adanya penghindaran keterlibatan individu dalam sebuah kasus yang diduga melibatkan kepentingannya baik secara langsung maupun tidak langsung.

Etika semacam ini merupakan respons terhadap usulan Ali Said di awal-awal bekerjanya Komnas HAM. Dalam prakteknya, pengaturan *conflict of interests* ini diawali dari kasus ketidakterlibatan Prof. Miriam Budiardjo dalam pembahasan kasus pelanggaran HAM oleh PT Freeport di Timika, Irian Jaya. Atas kehendaknya sendiri, Prof. Miriam meminta agar dirinya tidak terlibat atau dilibatkan dalam kasus ini karena suaminya adalah mantan petinggi di perusahaan ini. Pola yang sama kemudian diikuti oleh Nababan dalam kasus HKBP dimana ia menyatakan tidak ingin terlibat dalam kasus tersebut karena kepentingannya melekat di dalamnya. Dan kasus terakhir adalah kasus 27 Juli 1996. Sekalipun awalnya Marbun, punya kehendak untuk terlibat, namun adanya kecenderungan anggota yang lain untuk mempertahankan etika 'netralitas' tersebut membuat Marbun tidak terlibat dalam pembahasan kasus tersebut.

Dalam kasus-kasus yang berbeda, setiap anggota Komnas HAM yang berusaha tidak terlibat sejauh melibatkan

90 Wawancara dengan Asmara Nababan, Agustus 1998.

kepentingan dirinya, semisal, yang dilakukan oleh Samsudin untuk kasus polisi ataupun Rukmini.[91]Pengoperasian etika kerja tersebut; oleh Kastorius Sinaga, dipandang telah menciptakan satu energi kolektif di antara anggota Komnas HAM. Energi kolektif inilah yang pada akhirnya menjadi satu nilai bersama dan digunakan sebagai perekat sekaligus instrumen dalam penyelesaian konflik internal. Dengan demikian, Komnas HAM tidak lagi memerlukan mediasi dari pihak luar pada setiap penyelesaian konflik internal, sebab mengundang pihak luar untuk melakukan mediasi sama saja dengan tindakan membunuh kemandirian kelembagaan Komnas HAM.[92]

Kelima, adanya tekanan eksternal yang menyangsikan kemandirian Komnas HAM yang pada gilirannya semakin meningkatkan komitmen individu anggota untuk membuat Komnas HAM yang mandiri. Tatkala keanggotaan Komnas HAM akan dibentuk pada tahun 1993, masyarakat umum menyangsikan peran yang akan dimainkan oleh Komnas HAM. Kesangsian ini tertuang luas dalam berbagai pendapat dari banyak kalangan dan juga pemberitaan media massa sebagaimana telah disajikan di awal tulisan ini. Ada dugaan kuat bahwa Komnas HAM nantinya hanya akan menjadi instrumen pemerintah Orde Baru untuk meredam tuntutan penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

Penyangsian masa depan Komnas HAM ini juga terlihat dari adanya beberapa aktivis HAM yang menolak tawaran untuk diangkat menjadi anggota Komnas HAM. Beberapa

---

91 Wawancara dengan Asmara Nababan, BN Marbun dan CDR Amaral; Agustus 1998/Juni 1998/Februari 1998

92 Wawancara dengan Kastorius Sinaga, November 2001.

tokoh yang menolak tawaran ini adalah Todung Mulya Lubis, Garuda Nusantara, Luhut Pangaribuan dan Frans Hendra Winata.[93]Penolakan para aktivis hak asasi manusia tersebut didasarkan argumen bahwa Komnas HAM sebagai institusi penegak HAM terlalu didominasi oleh kepentingan *state society*. Logika ini segaris dengan apa yang dikatakan Wardah Hafidz. Menurutnya pendirian Komnas HAM tidak lebih dari sebuah *showbizz* perilaku kooptasi negara. Jadi wajar saja kalau para aktivis HAM menolak bergabung dengan Komnas HAM, sebab sudah selayaknya para aktivis HAM mengambil jarak dengan institusi korporatis negara.[94]

Bagi para anggota Komnas HAM, ejekan dan sindiran masyarakat ini telah memberikan sumber energi yang besar untuk membuktikan bahwa Komnas HAM akan mampu untuk bersikap kritis terhadap pemerintah demi penegakan hak asasi manusia.

Keenam, pengembangan mekanisme demokrasi internal yang sangat kuat. Sejak awal, kepemimpinan formal dalarn Komnas HAM tidak pernah menggunakan legalitasnya untuk mengambil alih fungsi forum, seperti Pleno, sebagai arena pengambilan keputusan. Bertentangan dengan tradisi politik Orba dimana kepemimpinan formal merupakan muara terakhir dari semua proses pengambilan keputusan, apalagi ia merupakan representasi negara, bahkan pak Harto, Ali Said, misalnya, hingga akhir hayatnya tidak pernah menggunakan legalitasnya

93 Wawancara dengan Asmara Nababan, Agustus 1998.

94 Wawancara dengan Wardah Hafidz, November 2001.

sebagai Ketua untuk menolak hasil kesepakatan rapat Komnas HAM.[95]

Fenomena semacam ini meletakkan dasar-dasar demokrasi internal dimana mekanisme kelembagaan menjadi mekanisme Sentral. Selain itu, pengembangan mekanisme demokrasi ditunjukkan pula oleh penggunaan voting dalam proses pengambilan keputusan, di mana keputusan mayoritas mendapatkan support penuh dari semua anggota, termasuk yang kalah dalam voting. Hal ini, terungkap dalam penggantian tujuh anggota Komnas HAM mulai dari jabatan Ketua (Ali Said) hingga penggantian anggota biasa (penggantian Hasan Basri, misalnya). Berbagai penerapan prinsip-prinsip demokrasi tersebut, oleh Asmara Nababan diakui menjadi faktor penentu kohesivitas para anggota Komnas HAM. Operasionalisasi kaidah demokrasi secara tidak langsung telah meminimalisir konflik terbuka di antara anggota Komnas HAM. Lebih dari itu, mekanisme internal kelembagaan yang demokratis juga mampu menutupi keretakan-keretakan internal Komnas HAM. Dengan demikian, anggota Komnas HAM terlihat solid dan menjadi sulit untuk diintervensi oleh negara.[96]

Ketujuh, dukungan pemberitaan media yang sangat luar biasa dalam setiap temuan yang disampaikan oleh Komnas HAM. Temuan-temuan Komnas HAM mengalami eskalasi pemberitaan yang luar biasa melalui dukungan yang sangat kuat dari media massa. Praktis tidak satupun temuan Komnas HAM yang tidak mendapatkan perhatian besar dari kalangan media yang

95 Wawancara dengan BN Marbun, Juni 1998

96 Wawancara dengan Asmara Nababan Agustus 1998.

mendorong terbentuknya opini publik yang kondusif Komnas HAM untuk bekerja.

Opini yang terbentuk lewat media ini pada gilirannya diserap sebagai energi oleh Komnas HAM untuk dijadikan sebagai dasar bagi tindakan penekanan lebih lanjut pada pemerintah. Pada saat yang bersamaan, berbagai statement ataupun rekomendasi kritis Komnas HAM yang dipublikasikan lewat media massa, telah berfungsi sebagai energi di kalangan masyarakat untuk melakukan tekanan yang sebanding terhadap pemerintah agar menghormati HAM. Sinergi di antara kedua kekuatan ini lewat jasa media massa merupakan salah satu energi terpenting dari kemandirian Komnas HAM.[97]

Dukungan pemberitaan dari media massa juga diakui oleh Prof. Sutandyo Wignjosoebroto. Dalam perspektif Prof. Sutandyo Wignjosoebroto, kekuatan Komnas HAM tidak terletak pada diterima tidaknya rekomendasi Komnas HAM oleh pemerintah. Namun kekuatan Komnas HAM justru terletak pada potensi yang dimiliki oleh Komnas HAM untuk membuat opini publik terhadap suatu kasus pelanggaran HAM. Di kutub inilah peranan media massa dirasakan sangat signifikan.[98]

Senada dengan pendapat Prof. Sutandyo Wignjosoebroto, Kastorius Sinaga juga melihat adanya hubungan yang sinergis antara anggota Komnas HAM dengan media massa. Dalam konteks ini, interaksi antara Komnas HAM dan media massa telah mendorong kelahiran kesatuan Opini masyarakat

97 Wawancara dengan BN Marbun, Juni 1998.

98 Wawancara dengan Prof. Sutandyo Wigjosoebroto, November 1998.

tentang tindak pelanggaran hak asasi manusia. Lebih jauh lagi, Kastorius Sinaga menyatakan bahwa kesatuan opini dari masyarakat harus diakui sebagai instrumen simbolik dari dukungan masyarakat terhadap Komnas HAM untuk terus bersikap kritis terhadap simbol-simbol kekuasaan negara yang ditengarai menjadi pelaku pelanggaran HAM.[99]

C. Prospek Kemandirian Komnas HAM

Untuk melihat prospek kelangsungan kemandirian Komnas HAM dalam meningkatkan pelaksanaan HAM di Indonesia, tidak cukup apabila hanya mengacu kepada kegiatan-kegiatan yang telah dilakukannya. Beberapa hal lain yang juga harus diperhatikan adalah potensi internal kemandirian lembaga ini serta kemungkinan pergeseran konteks sosial politik dan ekonomi di Indonesia yang berpengaruh terhadap posisi Komnas HAM dalam politik nasional.

Dilihat dari sejarah pembentukannya, kelahiran Komnas HAM lebih dimaksudkan sebagai upaya pemerintah untuk meredam tuntutan-tuntutan terhadap peningkatan pelaksanaan hak asasi manusia, baik tekanan dari dalam negeri maupun luar negeri. Hal ini bisa dilihat dari berbagai indikasi yang telah diuraikan pada bab 2, 3 dan 4. Tekanan dalam negeri datang dari kalangan aktivis yang menghendaki agar penegakan hak asasi manusia di Indonesia dijamin betul oleh negara. Bagi negara, lebih baik jika penataan hak asasi manusia itu ditangani oleh lembaga yang dibentuknya sendiri. Tekanan internasional

99 Wawancara dengan Kastorius Sinaga, November 2001

berupa opini yang sangat minor tentang hak asasi manusia di Indonesia yang perlu diredam secara efektif. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa pembentukan Komnas HAM adalah sebuah keputusan 'setengah hati' yang menjadi bagian dari desain struktur politik yang dibangun selama ini oleh Orde Baru. Karakter korporatisme negara masih sangat kental terlihat, yang kemudian membuat posisi Komnas HAM menjadi cukup rentan terhadap perubahan-perubahan sikap pada pucuk pimpinan regim Orde Baru.

Sikap setengah hati dalam pembentukan Komnas HAM, khususnya dalam peningkatan pelaksanaan hak asasi manusia, membawa resiko kepada posisi yuridis pembentukan Komnas yang cukup dengan level Keputusan Presiden. Persoalannya; Keppres tersebut memiliki kemungkinan yang tinggi untuk diganti atau bahkan dicabut oleh Presiden jika dipandangnya perlu.

Akan tetapi Sekjen Komnas HAM menyatakan bisa memahami mengapa Komnas HAM hanya dibentuk dengan Keppres. Baginya, hal itu didasari oleh pertimbangan praktis, yaitu untuk mempercepat pembentukan lembaga yang telah lama dinanti-nanti oleh masyarakat Indonesia tersebut. Baharudin Lopa selanjutnya mengatakan bahwa apabila pembentukan Komnas HAM harus dilakukan dengan Undang-undang, maka hal ini akan membutuhkan waktu yang sangat lama, sementara pelanggaran hak asasi manusia sudah semakin parah.

Terlepas dari semua persoalan itu, sebagai konsekuensi dari pembentukan melalui Keppres, maka pembiayaan Komnas HAM disalurkan melalui kantor Sekretariat Negara atas disposisi dari

Presiden. Ini berarti bahwa besaran dan kelangsungan anggaran Komnas HAM sangat tergantung kepada keinginan Presiden. Dengan mudah Presiden bisa mengurangi anggaran apabila Presiden menginginkannya.

Akibatnya, secara potensial kelangsungan kegiatan Komnas HAM sebenarnya berada dalam keadaan yang rentan apabila tiba-tiba anggaran dari pemerintah turun drastis. Kondisi ini disimpulkan oleh Mulya Lubis yang menyatakan bahwa idealnya Komisi Nasional HAM dibentuk lewat UU bukan sekedar Keppres, jadi lebih kuat. Selain itu anggarannya masuk APBN, bukan dari anggaran Setneg.[100]

Potensi kekuatan sekaligus ancaman kemandirian Komnas HAM juga bisa dilihat dari proses rekrutmen komposisi kenggotaan dan kepengurusannya. Sampai dengan sekarang ini komposisi keanggotaan dan kepengurusan Komnas HAM dimonopoli oleh para birokrat sipil dan militer, baik yang masih aktif maupun yang sudah pensiun. Sebagai contoh, posisi kunci di Ketua dan Sekretaris Jenderal selalu dipegang oleh aparat pemerintahan. Namun, bagaimana kaitan antara kedudukan sebagai pegawai pemerintah dengan kemampuan untuk mandiri dari intervensi pemerintah tidaklah mudah dilakukan.

Ada pihak yang menganggap bahwa pengurus Komnas HAM yang berasal dari birokrat sipil dan militer tersebut diduga mudah dikooptasi pemerintah. Alasan dan asumsi yang mendasarinya tentu sangat jelas, bahwa para aparat negara tersebut sulit untuk melepaskan atribut psikologis nya sebagai abdi negara.

---

100 Kompas, 9 maret 1993

Namun, ada pula pihak yang bersikap optimis terhadap komposisi kepengurusan dan keanggotaan Komnas HAM yang didominasi oleh birokrasi ini. Seperti yang dikemukakan oleh Baharuddin Lopa, Miriam Budiardjo, Marzuki Darusman dan Rukmini,[101] kehadiran birokrat sipil dan militer ('orang dalam') justru mempermudah pelaksanaan kerja Komisi, khususnya ketika beroperasi ke daerah untuk melakukan pengumpulan fakta, memperkuat lobi Komnas kepada pemerintah, serta membentuk persamaan persepsi tentang HAM dengan pejabat militer se Indonesia melalui Mabes ABRI.

Yang secara tegas bisa dikatakan di sini bahwa profil Komnas HAM yang selama ini cukup mandiri ini sangat bertumpu kepada dua hal utama. Pertama, hal ini tergantung kepada kemampuan dan semangat individual anggota untuk memanfaatkan peluang-peluang yang muncul untuk bersikap independen dari intervensi negara. Kedua, konteks sosial, ekonomi dan politik, baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional yang membuat pemerintah harus mempertimbangkan isu hak asasi manusia dan menghormati Komnas HAM. Secara individual, Komnas HAM memiliki penampilan yang sangat mengesankan. Anggota-anggota lembaga ini adalah mereka yang sebelumnya telah dikenal memiliki reputasi dan moral yang diakui dalam masyarakat. Nama-nama mereka sangat dikenal di kalangan masyarakat dan aktivis, seperti Prof. Baharuddin Lopa, Dr. Nurcholish Madjid, Marzuki Darusman, MA dan sebagainya. Pengakuan atas kompetensi individu yang duduk

101 Kompas, 29 Oktober 1997.

dalam keanggotaan Komnas HAM, secara tegas dilontarkan oleh Prof. Dr. Saparinah Sadli, salah seorang anggota Komnas HAM. Prof. Dr. Saparinah Sadli menegaskan tidak ada alasan untuk mempermasalahkan figur yang duduk sebagai anggota Komnas HAM, mengingat para anggota Komnas HAM telah mampu mengangkat kredibilitas lembaga Komnas HAM. Lebih lanjut, Prof. Dr. Saparinah Sadli melihat bahwa individu seperti Ali Said, Prof. Baharudin Lopa dan Marzuki Darusman, MA mempunyai kontribusi besar terhadap pembangunan kemandirian kinerja Komnas HAM selama ini.[102]

Selain itu, perkembangan aktivisme masyarakat yang semakin giat menekan pemerintah untuk menghormati HAM. Perkembangan tema-tema dan isu-isu politik internasional, baik yang dilakukan pemerintah maupun LSM, yang memasukkan HAM dalam agenda untuk menekan pemerintah Indonesia adalah bagian dari dorongan tersebut. Semua ini memberikan energi politik (*political energy*) kepada Komnas HAM untuk berani dan mampu bersikap mandiri terhadap intervensi pemerintah tatkala kelembagaan Komnas HAM sangat rentan terhadap pemerintah.

D. Komnas HAM dalam Pembangunan Politik Indonesia

Kehadiran Komnas HAM dalam format kenegaraan Indonesia ternyata telah membukakan celah bagi berhembusnya angin perkembangan yang barangkali tidak terlalu bisa diduga sebelumnya. Perkembangan itu paling tidak tercermin dalam sebuah kolom Catatan Hukum Kompas yang menggunakan judul

102 Wawancara dengan Prof. Dr. Saparinah Sadli, November 2001.

menarik: "*Era Komnas HAM Gantikan Era DPR?*".[103] Catatan ini menggambarkan bahwa era pengaduan masyarakat ke DPR sudah mulai sangat menurun. Dalam catatan Kompas, masyarakat sudah bosan dan putus asa pada bantuan lembaga-lembaga yang sudah lama ada (termasuk DPRD I dan II, DPR dan Depdagri) yang tidak efektif dalam memperjuangkan hak masyarakat. Di saat yang sama, sebagaimana juga telah dikemukakan dalam bab 5 di muka, pengaduan masyarakat ke Komnas HAM sangat tinggi, dan cenderung terus menaik dari tahun ke tahun. Jumlah pengaduan yang diterima Komnas HAM mencapai ribuan per tahunnya, menyangkut jenis kasus yang sangat beragam, dan dikemukakan oleh lapisan dan kelompok masyarakat yang beragam.

Perubahan mendasar yang lain adalah mulai didengarnya masukan Komnas HAM oleh sejumlah institusi negara, baik dalam institusi sipil maupun militer. Lebih dari itu, meningkatnya perhatian negara terhadap masukan Komnas HAM juga diakui secara pribadi oleh Presiden. Peningkatan intensitas perhatian negara juga dibuktikan dengan munculnya desakan kepada Komnas HAM untuk segera memberikan rekomendasi akhir dari kasus Marsinah, Udin dan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh.[104]

Di satu sisi, fenomena ini barangkali bisa dipandang positif, dalam arti bahwa masyarakat akhirnya 'menemukan' lembaga yang bisa dipercaya sebagai penyalur aspirasi dan persoalan mereka. Akan tetapi di sisi lain, hal itu sebenarnya kurang begitu

---

103 Kompas, 18 Juni 1994

104 Wawancara dengan Djoko Soegianto, November 2001.

menggembirakan dilihat 'dari sudut pandang pelembagaan politik. Dalam konteks yang disebut terakhir ini, perkembangan di atas justru bisa 'menjerumuskan' proses politik negeri ini ke arah yang kurang ideal. Sebab, alih-alih mendorong tercapainya legislatif yang mampu mengimbangi eksekutif, masyarakat malah menoleh pada lembaga lain bagi saluran aspirasi dan kepentingannya.

Akan tetapi dalam sebuah sudut pandang lain, sebagaimana juga dikatakan oleh Nurcholish Madjid yang menjadi Ketua Bidang Penyuluhan dalam Komnas HAM, isu hak asasi manusia bisa dijadikan sebagai instrumen ideologis untuk mendorong demokratisasi dan menciptakan keterbukaan (Kompas 5/3/1994). Di samping itu butir-butir Deklarasi Wina 1993 mengungkapkan keterkaitan antara pelaksanaan HAM dan pembangunan politik dan ekonomi antara lain sebagai berikut (Nusantara 1997: 194):

> *"Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their Iim. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the international and national level should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world."*

Selanjutnya Nusantara (1997: 195) mengatakan:

"Ketidakterpisahan antara hak-hak sipil dan politik dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya mengandung arti bahwa tanpa adanya penghormatan yang satu mustahil akan terpenuhinya hak-hak yang lain. Dalam kenyataan itu berarti tanpa ada penghormatan terhadap hak-hak sipil dan politik maka mustahil dapat dinikmati hak-hak ekonomi. Realitas kondisi hak-hak asasi manusia di Indonesia dengan sangat jelas membenarkan pernyataan tersebut. Sebagaimana kita ketahui di Indonesia sekarang ini kita menjumpai kondisi yang kontras dalam lapangan kehidupan ekonomi dengan lapangan kehidupan politik. "

Nusantara (1997: 197) melanjutkan:

"Perbaikan kondisi hak-hak sipil dan politik meliputi sebagai berikut:

1. Hak-hak sipil: .
   - hak untuk hidup
   - hak untuk bebas dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang
   - hak untuk bebas dari penyiksaan dan penganiayaan.
   - hak atas bantuan hukum
   - hak atas peradilan yang fair dan tidak memihak.
2. Hak-hak politik:
   - hak atas kebebasan berpendapat.
   - hak atas kebebasan berkumpul.
   - hak atas kebebasan berorganisasi.
   - hak untuk diperlakukan sama di depan hukum dan pemerintahan.

- hak untuk turut serta dalam *a free election*.
- hak atas informasi
- dan lain sebagainya.

Hak-hak sipil dengan hak-hak politik tidak dapat dipisahkan. Tanpa adanya penghormatan terhadap hak-hak sipil mustahil rakyat dapat menikmati hak-hak politiknya".

Pengakuan hak-hak sipil tersebut sangat terkait dengan ratifikasi konvensi-konvensi internasional. Selama ini Indonesia sangat terlambat dalam ratifikasi kovensi internasional ini. Sebagaimana yang dikemukakan Mulyana W. Kusumah (1997):

> "Sungguhpun secara hukum pengakuan atas hak-hak asasi manusia yang penting telah terkandung dalam konstitusi dan sejumlah perundang-undangan namun sepanjang sejarah kemerdekaan RI secara formal baru meratifikasi empat konvensi yakni Konvensi Hak-hak Politik Perempuan (UU No. 68 / 1958) dan Konvensi Penghapusan setiap bentuk Diskriminasi terhadap perempuan (UU No. 7 / 1984), Konvensi Anti-Apartheid dalam Olahraga dan Konvensi Hak-hak Anak, diantara tidak kurang dari 25 konvensi pokok yang mengatur pelbagai hak, seperti hak-hak sosial, ekonomi dan budaya dan hak-hak sipil serta politik, serta hak-hak golongan masyarakat yang dikebelakangkan (anak, pekerja, perempuan. masyarakat adat dan lain-lain).

Dibandingkan dengan standar internasional, ratifikasi yang !ilakukan oleh pemerintah Indonesia tersebut masih sangat rendah. Sebagaimana dikemukakan oleh Hasan Wirayudha (Kusumah 1997: 7), paling tidak terdapat 10 konvensi internasional yang mendekati kualitas standar perilaku

internasional yang 'universal' karena telah diratifikasi oleh lebih dari 100 negara, yakni:

1. International Convention on Economic, Social and Cultural Rights;
2. International Convention on Civil and Political Rights;
3. International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination.
4. Convention on the Prosecution and Punishment of the Crime of Genocide
5. Convention on the Rights of the Child;
6. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination againts Women,
7. Convention on the Political Rights of Women;
8. Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave trade and institutions and Practices similar to Slavery;
9. Convention relating to the Status of Refugees;
10. Protocol Relating to the status of refugees.

Kalau hal ini terjadi, yang dibutuhkan bukan Komnas HAM, namun semacam PTUN. Seperti yang diberitakan Kompas, delegasi LSM Indonesia ke Konferensi HAM se-Dunia di Wina berpendapat tentang perlu terbentuknya lembaga administratif independen yang punya otoritas untuk menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran HAM.[105]

105 Kompas 9 Juni 1997.

VII

Kendala dan Prospek

Berbagai uraian yang dikemukakan pada bagian sebelumnya, telah memberikan gambaran bagi kita mengenai kelembagaan Komnas HAM. Ditilik dari perjalanan sejarahnya, sampai akhir 1997, lembaga Komnas HAM dapat dibingkai dalam penilaian yang positif. Artinya, kita dapat menyatakan bahwa keberadaan lembaga Komnas HAM cukup mampu mendobrak kebekuan proses pencarian keadilan di Republik ini. Tatkala sejumlah lembaga negara memilih sikap bungkam, Komnas HAM justru mengambil sikap untuk selalu kritis terhadap berbagai tindak pelanggaran hak asasi manusia.

Sebagai sebuah penutup, bab ini akan menyajikan ulasan terakhir tentang berbagai upaya dari Komnas HAM guna mendorong penguatan *civil society*. Untuk keperluan tersebut, kami mencoba menampilkan satu preskripsi dari kilas balik lembaga Komnas HAM. Selanjutnya, sejumlah kendala-baik pada lingkup internal dan ekstemal-juga akan kami ketengahkan. Dan *last but not least*, kami berusaha pula memaparkan implikasi teoritis dari kajian ini.

A. Dari Pesimisme ke Optimisme

Uraian yang telah disajikan dalam bab pertama sampai dengan bab enam merupakan rangkaian analisis yang dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan sentral buku ini, yaitu sejauhmana Komnas HAM mandiri dari intervensi pemerintah, bagaimana potensi dan prospek kemandirian tersebut, dan sejauhmana kiprah Komnas HAM ikut serta mengembangkan masyarakat kewargaan (*civil society*). Sebagaimana telah diuraikan pada bab pertama, pertanyaan sentral ini disampaikan dalam konteks makro korporatisme negara, atau paling tidak Komnas HAM merupakan sebuah *state-establizhed organisation* (organisasi yang dibentuk oleh negara).

Pertanyaan di atas menjadi sangat penting disimak dengan mengingat setting politik Orde Baru yang telah diuraikan pada bab dua. Secara hipotetis dapat dirumuskan bahwa Komnas HAM dalam posisi yang dilematis, karena lembaga ini dibentang di antara dua kondisi yang saling kontradiktif. Pertama, Komnas HAM dibentuk dan dibiayai oleh pemerintah, dan oleh karena itu secara hipotetis berada dibawah kendali pemerintah. Kedua, Komnas HAM secara etik dan moral harus berusaha keras untuk menegakkan pelaksanaan HAM dan 'menindak' pelaku pelanggaran hak asasi manusia. Rumitnya, dalam konteks politik Orde Baru yang telah dikemukakan pada bab dua, justru pemerintahlah yang paling potensial dan secara faktual menjadi pelanggar hak-hak asasi manusia. Setting semacam ini telah melahirkan pesimisme yang cukup luas di kalangan masyarakat, terutama para aktivis hak asasi manusia pada periode awal pembentukan Komnas HAM.

Pesimisme tersebut semakin besar karena, seperti didiskusikan dalam bab tiga, latar belakang dan kronologi pembentukan Komnas HAM sarat dengan kepentingan-kepentingan pemerintah, bahkan Soeharto sebagai Presiden. Pemerintah, dalam hal ini Menteri Sekretaris Negara, tegas-tegas menyatakan bahwa pembentukan Komnas HAM adalah murni keinginan internal pemerintah. Akan tetapi bukti-bukti yang disajikan dalam penelitian ini mengungkapkan secara jelas penjelasan yang berbeda. Tekanan ganda yang muncul dari masyarakat dan LSM dan dunia internasional, yang bahkan mengaitkan isu hak asasi manusia dengan politik dan ekonomi, adalah dua kekuatan yang sangat signifikan di balik pembentukan Komnas HAM. Sementara dalam tubuh pemerintah sendiri, muncul sejumlah figur kunci yang dengan cara mereka sendiri memfasilitasi terbentuknya komisi ini. Ali Said, Ali Alatas, Hasan Wirayudha, Beni Mandalika, dan masih banyak figur lainnya adalah representasi dari kekuatan dalam tubuh pemerintah yang memihak ide hak asasi manusia dan Komnas HAM.

Sejak pertengahan 1980-an aktivisme politik masyarakat semakin meningkat, bukan hanya terjadi di lingkungan kampus, tetapi juga di kalangan buruh, masyarakat perkotaan dan masyarakat pedesaan. Pemerintah semakin menyadari bahwa pelanggaran nak asasi manusia semakin memperoleh respon yang keras dari masyarakat. Tekanan ini menjadi semakin kentara tatkala era informasi modern semakin tidak terbendung dan menyatu dengan arus informasi global yang membawa serta tekanan internasional untuk peningkatan pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia. Politik perdagangan dan bantuan

internasional seringkali dikaitkan dengan isu hak asasi manusia. Aktivis politik di negara-negara besar semakin kuat memaksa pemerintahnya agar menerapkan sangsi-sangsi ekonomi maupun politik kepada negara-negara sedang berkembang yang tidak menghargai pelaksanaan HAM. Dengan konteks yang seperti inilah kemudian pembentukan Komnas HAM dilakukan, dan diusahakan sudah terbentuk sebelum Konferensi hak asasi manusia di Wina tahun 1993. Semua ini menggambarkan terbentuknya Komnas HAM lebih dimaksudkan untuk mengakomodasi dan memoderasi tekanan-tekanan dalam dan luar negeri agar tidak semakin keras.

Pesimisme terhadap potensi kemandirian Komnas HAM dari intervensi pemerintah tidak juga mengalami pengendoran justru karena orang bercermin pada landasan hukum pembentukan Komnas HAM, pembiayaan serta kepengurusan dan keanggotaannya, sebagaimana didiskusikan pada bab empat. Komite ini dibentuk oleh Presiden melalui Keputusan Presiden. Dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia, posisi Keppres ini berada di bawah PP (Peraturan Pemerintah), dan PP ini di bawah UU (Undang-undang) yang dibuat pemerintah bersama sama DPR. Dengan posisi Komnas yang dibentuk melalui Keppres, secara yuridis keberadaan Komnas sangat rentan terhadap perubahan kebijakan yang dilakukan oleh Presiden dan sekaligus rentan terhadap intervensi Presiden. Secara yuridis bisa saja Presiden suatu saat membuat Keppres baru untuk mengubah atau bahkan membubarkan Komnas HAM. Sebagai konsekuensi dari pembentukan melalui Kepres, kegiatan Komnas HAM selama ini dibiayai anggaran negara

melalui kantor Sekretariat Negara, bukan melalui alokasi dana yang bersumber dari APBN. Ini berarti, Presiden mempunyai peluang besar untuk mengurangi anggaran Komnas HAM secara drastis dengan mudah apabila dianggapnya perlu.

Dilihat dari susunan kepengurusan dan keanggotaannya, Komnas HAM didominasi oleh mantan birokrat sipil dan militer. Mereka ini mempunyai keterikatan dengan pemerintah, dan bahkan dalam beberapa hal mempunyai ketergantungan yang besar kepada pemerintah. Oleh karena itu, masuk akal pula muncul anggapan bahwa mereka ini akan bisa dengan mudah dikendalikan oleh pemerintah. Hal ini pada gilirannya diperkirakan akan mempengaruhi kinerja kemandirian Komnas HAM dari campur tangan pemerintah. Namun, sebagaimana telah diuraikan pada bab lima, mereka yang berstatus mantan pegawai negeri Sipil maupun militer ini, jauh dari mencerminkan pandangan pesimisme. Mereka justru banyak menguntungkan Komnas HAM karena mempunyai akses yang kuat kepada birokrasi dan sekaligus memahami secara baik lika-liku kerja birokrasi. Seperti sudah didiskusikan, banyak informasi tangan pertama yang diperoleh Komnas HAM justru karena status kedekatan sejumlah anggotanya dengan militer dan pemerintah. Tentu saja, hal ini juga sangat tergantung kepada komitmen, kapasitas dan karakter individual pengurus dan anggota Komnas HAM dalam memanfaatkan akses ini.

Rangkaian analisis yang dibahas sampai bab lima secara umum mengindikasikan kemungkinan kecil bagi Komnas HAM untuk mandiri dari pemerintah. Akan tetapi uraian dalam bab enam justru menunjukkan fenomena yang berbeda. Diskusi

tentang kiprah Komnas di bab ini menunjukkan kemampuan lembaga ini untuk bersikap lain dari atau bertentangan dengan sikap pemerintah. Dengan kata lain, Komnas HAM mempunyai kemampuan untuk mandiri dari intervensi pemerintah.

Bukti-bukti yang disajikan di bab enam menunjukkan, dalam kebanyakan kasus sikap-sikap Komnas HAM sering memojokkan dan mempersulit pemerintah. Kita bisa mengambil contoh sikap Komnas HAM dalam kasus demonstrasi di Dili, gejolak sosial di Timika, peristiwa 27 Juli, dan bahkan juga pada kasus pembunuhan buruh wanita Marsinah. Dengan pertanyaan Komnas bahwa aparat militer telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia di Dili, pemerintah Indonesia menempati posisi yang semakin sulit menghadapi cecaran internasional dalam pengintegrasian Timor Timur ke wilayah Indonesia. Dalam kasus Marsinah, pernyataan Komnas HAM semakin menunjukkan kerendahan komitmen pemerintah Indonesia terhadap perlindungan hak buruh. Dalam kasus yang lebih mikro Komnas HAM menunjukkan kemandiriannya paling tidak dari empat kekuatan pokok yang bersumber dari pemerintah/negara: Pertama, pejabat dan birokrasi sipil. Kedua, pejabat dan birokrasi militer. Ketiga, Soeharto sebagai presiden yang sangat berkuasa. Dan terakhir, godaan *money politics* yang merupakan salah satu instrumen pengendalian politik utama selama Orde Baru.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah dari mana Komnas HAM mempunyai energi untuk bersikap mandiri dari sikap pemerintah, tatkala secara kelembagaan lembaga ini sangat rentan dari intervensi pemerintah. Analisis di bab ini menunjukkan adanya tujuh sumber energi Komnas HAM mulai

dari figur pimpinan pertamanya, yakni Ali Said hingga pada dukungan media yang sangat luar biasa. Tak kalah pentingnya adalah bahwa secara internal, Komnas HAM beranggotakan individu-individu yang sebagian mempunyai komitmen tinggi terhadap pelaksanaan dan penegakan HAM. Komitmen ini bukan hanya didorong oleh moralitas individual mereka, namun juga desakan dari publik yang sangat mengharapkan Komnas HAM menjadi pahlawan penegakan hak asasi manusia di Indonesia, bahkan menjadi pahlawan bagi penegakan demokrasi, sebuah wilayah yang mestinya menjadi arena bagi parpol dan lembaga perwakilan rakyat. Hal ini terbukti dari banyaknya keluhan, surat dan aduan masyarakat kepada Komnas HAM. Komitmen individu ini kemudian berhasil disalurkan menjadi perilaku yang cukup independen melalui energi yang mereka peroleh dari kedekatan individual mereka dengan pucuk pimpinan pemerintahan dan dari dukungan masyarakat yang sangat tinggi. Hal-hal inilah yang menjadikan Komnas HAM sebagai pahlawan penegakan HAM dan pembela kepentingan masyarakat tertindas (*powerless*).

Dalam konteks ini, kontribusi Komnas HAM melampaui batas mandat yang diterimanya. Ia menjadi kekuatan utama dalam memfasilitasi, terutama secara psikologis pengembangan civil society. Komnas HAM memberikan kepercayaan diri yang tinggi di kalangan *the powerless* untuk berorganisasi dan memperjuangkan kepentingan mereka menghadapi *the powerful*, termasuk dan terutama, negara. Dengan kata lain, kehadiran Komnas HAM dalam membela kepentingan *the powerless* telah meningkatkan aktivisme politik masyarakat yang pada

gilirannya men-*supply* energi kepada lembaga-lembaga politik penyuara kepentingan masyarakat. Komnas HAM, dalam perkembangannya, telah menjadi tumpuan harapan bagi banyak pihak, bahkan bagi mereka-mereka yang awalnya sangat pesimis terhadap potensi lembaga ini.

B. Tantangan dan Prospek

Walaupun terdapat indikasi bahwa Komnas HAM mampu untuk menunaikan misi pokoknya dan sekaligus mampu mendorong meningkatkan kepercayaan diri masyarakat untuk mengembangkan aktivisme politik mereka, namun dalam kaitan dengan pelembagaan politik peran dominan Komnas HAM bisa menyesatkan proses demokratisasi. Kutipan *Tajuk Rencana* sebuah surat kabar seperti disajikan dalam bab VI mengungkapkan, era DPR telah diganti dengan era Komnas HAM. Tatkala DPR tidak mampu untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat secara efektif, mereka memindahkan harapannya kepada Komnas HAM. Akibatnya bisa diduga, kiprah aktif Komnas HAM dalam membela kepentingan *the powerless* bisa mengalihkan urgensi pembenahan lembaga perwakilan rakyat yang secara teoritis lebih mendesak untuk ditangani demi demokratisasi yang pada gilirannya juga demi penegakan hak asasi manusia. Kita sama menyadari bahwa pelaksanaan hak asasi manusia ini tidak bisa dilepaskan dengan hak-hak sipil dan ekonomi masyarakat. Dengannya, masa depan pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia, tidak bisa tidak hanya dapat dijamin dalam sebuah kerangka politik yang demokratis. Sementara meroket dan meluasnya peran Komnas HAM justru bisa menjadi

penghalang serius bagi perwujudan kerangka politik demokrasi, justru karena institusi-institusi penopangnya semisal partai dan parlemen fungsi-fungsinya telah diambil alih Komnas HAM.

Selain bisa 'menyesatkan' masyarakat dalam proses demokratisasi dan pelembagaan politik, kiprah aktif Komnas HAM dan harapan besar masyarakat kepada Komnas HAM juga bisa menyesatkan Komnas HAM sendiri. Bab lima dan enam buku ini menunjukan, Komnas HAM menghadapi desakan masyarakat untuk menangani jumlah dan variasi kasus yang sangat tinggi. Ada ribuan kasus yang harus ditangani yang tersebar di seluruh pelosok nusantara, dan terdiri dari berbagai jenis kasus, mulai dari perburuhan, persengketaan tanah, penindasan politik, sampai kepada hal-hal yang bersifat individual dan domestik semisal sengketa keluarga. Akibatnya, Komnas HAM menghadapi krisis energi dan krisis waktu, serta terjebak kepada langkah-langkah untuk merespon kasus-kasus yang muncul secara sporadik daripada mencegahnya. Komnas HAM, dalam bahasa seorang pengamat, tak lebih sebagai "pemadam kebakaran" yang hadir ketika telah terjadi permasalahan ('kebakaran'). Ia hanya berfungsi ('memadamkan') ketika ada yang melaporkannya.

Dengannya, mengembalikan Komnas HAM kepada fungsinya sebagai lembaga untuk 'mencegah munculnya kebakaran'; mencegah munculnya pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, merupakan salah satu tantangan penting yang dihadapi Komnas HAM. Karena pelanggaran HAM di Indonesia sebagian besar dilakukan oleh negara dan bersumber pada otoritarianisme politik (sebagaimana telah diuraikan pada bab dua), maka pencegahannya juga harus diawali oleh pembenahan

sistem politik. Dalam konteks ini Komnas HAM harus menyadari bahwa peran aktifnya bisa mengalihkan perhatian masyarakat dari agenda pemberdayaan lembaga perwakilan rakyat, yang justru akan menghambat derasnya arus demokratisasi. Oleh karena itu, agenda Komnas HAM yang terpenting adalah dengan menjamin terhormatinya hak-hak sipil masyarakat yang pada gilirannya menjadi pengontrol pemerintah dan mencegah pelanggaran hak asasi manusia.

Pertanyaan yang muncul berikutnya, dalam posisi dan kondisi yang ada sekarang ini, apakah Komnas HAM mampu menjadi lembaga penegak hak-hak sipil. Kita perlu mengingat kembali bahwa, pertama, Komnas HAM dibentuk melalui Keppres, bukan Undang-undang. Karenanya, status hukumnya sangat rawan terhadap intervensi pemerintah atau Presiden. Kedua, Komnas HAM dibiayai melalui kantor Sekretariat Negara, bukan langsung dari APBN, yang menyebabkannya rawan terhadap kemungkinan penggunaan uang sebagai sarana pengendalian oleh penguasa. Ketiga, keanggotaan Komnas HAM didominasi oleh mantan birokrat sipil dan militer, bukan perwakilan dari komponen-komponen dalam masyarakat yang mencerminkan representasi *the powerless* yang sangat rawan terhadap kemungkinan terjadinya bias elit. Keempat, reputasi Komnas lebih melekat pada, dan ditentukan oleh, reputasi individu para anggotanya dan bukan Komnas sebagai sebuah lembaga, karenanya, lembaga ini rawan terhadap perubahan tingkah-laku individual. Kelima, proses rekrutmen anggota memberikan kekuasaan sangat besar bagi anggota Komnas

HAM sendiri yang membuka kemungkinan bagi pembentukan oligarkhi internal dalam jangka panjang.

Keenam, cakupan geografis dan variasi kasus yang ditangani Komnas HAM tidak sebanding dengan daya jangkau dan kapasitas internal organisasi yang dipunyai. Komnas HAM hanya memiliki perwakilan di sejumlah daerah terbatas dan dengan personil yang terbatas, sementara wilayah persebaran pelanggaran hak asasi manusia praktis menjangkau semua kawasan di Indonesia. Di tingkat sekretariat, Komnas dihadapkan pada keterbatasan tenaga profesional yang bisa membantu lembaga ini dalam menjalankan tugas-tugasnya. Kesemuanya ini merupakan hambatan-hambatan serius yang bisa diduga akan dihadapi Oleh Komnas HAM, terutama untuk jangka panjang.

Melihat pada tantangan-tantangan di atas, maka menjadi penting bagi Komnas HAM untuk menajamkan kembali sejumlah agendanya. Pertama, Komnas HAM memerlukan kelembagaan dengan status hukum yang kuat. Karenanya, salah satu agenda penting Komnas HAM yang perlu segera ditangani adalah meningkatkan status kelembagaannya dalam struktur hukum dan politik. Kemungkinan seperti ini kini terbuka sangat luas dengan mundurnya Soeharto.

Agenda di atas tampaknya sangat dimengerti oleh anggota Komnas HAM sendiri. Lemahnya daya pemaksa yang dimiliki Komnas HAM sebagai akibat dari status hukumnya, menyebabkan Amaral, Sutandyo, Nababan, dan Marbun dalam wawancara terpisah dengan kami, misalnya, mendambakan status yang lebih kuat, lewat UU. Upaya ke arah ini sudah dilakukan dengan melobi F-KP. Respons yang bersifat positif sudah diberikan oleh

F-KP. Pada tanggal 5 Mei 1998, anggota F-KP mengunjungi Komnas HAM untuk membicarakan persoalan ini. Di samping itu memanfaatkan kemampuan lobi anggota Komnas HAM, seperti Muladi, dijadikan sebagai salah satu alternatif cara yang ditempuh untuk mewujudkan status hukum yang lebih kuat bagi Komnas HAM.[106]

Kedua, sebaran wilayah dan variasi pelanggaran HAM yang sedemikian luasnya, menuntut perluasan daya jangkau Komnas HAM sekaligus penguatan energi internal yang hingga kini masih terbatas.[107] Keadaan ini tampaknya juga menjadi agenda penting Komnas HAM. Guna memperluas cakupan wilayah kerjanya sidang Pleno Komnas HAM tahun 1997 telah memutuskan untuk membentuk perwakilannya di sejumlah kawasan, misalnya di Irian Jaya dan Ujung Pandang untuk kawasan timur Indonesia; Banjarmasin dan Pontianak untuk kawasan Kalimantan; serta Medan untuk kawasan Sumatera. Sementara penguatan profesionalisme internal kini sedang

106 Wawancara dengan Marbun, Agustus 1998.

107 Dalam hal sumber daya manusia yang dipunyai Komnas HAM berhadapan dengan persoalan serius. Lembaga ini hanya memiliki 25 anggota dimana masing-masingnya memiliki kesibukan lain sendiri-sendiri sehingga alokasi waktu dan energi yang bisa diberikan untuk kepentingan Komnas HAM menjadi sangat terbatas. Selama tiga tahun pertama, Komnas HAM hanya memiliki 10 orang staf administratif sebelum berkembang pada periode berikutnya menjadi 35 anggota. Karena persoalan menejemen waktu, sejumlah anggota menempatkan persoalan Komnas HAM pada skala prioritas yang rendah. Seorang anggotanya, Prof. Srisumantri bahkan secara terbuka telah meminta pada anggota yang tidak bisa memenuhi kewajibannya karena kesibukan di luar Komnas HAM untuk bersedia mengundurkan diri dan digantikan dengan anggota baru.

ditangani lewat rekrutmen tenaga profesional baru yang akan berfungsi sebagai "meneger" profesional.[108]

Pembentukan sejumlah kelembagaan lainnya yang bisa menopang kinerja Komnas HAM, juga menjadi prioritas. Sebagai contoh, Komnas HAM sedang mempertimbangkan secara serius rekomendasi untuk membentuk "pengadilan khusus" pelanggaran hak asasi oleh mereka yang kuat terhadap yang lemah (rakyat), termasuk negara, seperti yang dipunyai oleh negara seperti Selandia Baru. Ataupun adanya petugas khusus yang diperbantukan pada Komnas HAM seperti yang berlangsung di Philipina.[109] Ketiga, sekalipun hingga hari ini sumber pembiayaan Komnas HAM yang berasal dari Setneg tidak (belum) pernah digunakan sebagai sarana pengendalian secara langsung oleh penguasa, ada indikasi yang sangat kuat pengendalian secara tidak langsung lewat penentuan "platform" bekerja secara efektif. Karenanya, memperjuangkan status keuangan Komnas HAM agar menjadi mata anggaran dalam APBN menjadi prinsipil untuk masa depan Komnas HAM.[110]

---

108 Wawancara dengan Nababan, Agustus 1998.

109 Wawancara dengan Marbun, Agustus 1998.

110 Ada optimisme yang kuat di kalangan Komnas HAM sendiri dalam melihat persoalan ini. Sekalipun pembiayaan sepenuhnya bersumber dari Setneg, keyakinan yang berkembang di kalangan internal Komnas HAM bahwa sumber pembiayaannya berasal dari rakyat dan bukan dari pemerintah. Ini menyebabkan sumber keuangan yang berasal dari negara tidak banyak mempengaruhi kinerja Komnas HAM. Apalagi, pemerintah sendiri belum pernah menggunakan "uang" ini sebagai instrumen untuk melakukan pengaturan, pengontrolan ataupun pendisiplinan politik ke internal Komnas HAM. Bahkan, secara informal pemerintah menjanjikan pada Komnas HAM seperti diungkapkan Prof. Sutandyo dalam wawancara dengan peneliti di Surabaya, bahwa pemerintah akan memberikan kebebasan pada individu anggota Komnas untuk bersikap independen, di samping memberikan kebebasan pada

Keempat, sekalipun Komnas HAM menikmati status otonomi yang luas dalam proses rekrutmen anggotanya,[111] dan karenanya, terbebas dari kemungkinan intervensi kekuatan luar, terutama presiden dan pemerintah, mekanisme rekrutmen ini sendiri mengandung dua resiko besar. (a) sumber rekrutmen dan sirkulasi anggota akan bertumpu pada basis sosial dan poros yang sama yang secara prinsipil berasal dari mantan birokrat sipil dan militer. (b) dalam jangka panjang akan mudah tergoda oleh hukum besi oligarkhi. Dua persoalan ini harus ditemukan pemecahannya, misalnya, dengan melibatkan "diskusi dan penilaian publik" sebagai kekuatan pengontrol dalam proses rekrutmen.

Kelima, salah satu kelemahan Komnas HAM adalah dalam hal desiminasi pemikiran dan pendidikan HAM secara luas. Keadaan ini, juga disadari oleh Komnas HAM yang telah mencoba untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak.[112]

Komnas HAM untuk menggunakan dana yang telah disediakan. Akan tetapi, janji informal semacam ini, akan bisa dengan mudah berubah jika tidak sejak dini dicarikan pemecahannya oleh Komnas HAM

111 Pemilihan anggota Komnas HAM sendiri, secara prosedural adalah sebagai berikut. Setiap calon yang masuk minimal didukung oleh tiga anggota. Dari nama-nama yang masuk dan telah mendapatkan dukungan di atas, masing-masing anggota Komnas HAM akan menentukan anggota baru lewat voting yang sangat rahasia dan bersifat internal. Mekanisme seperti ini sudah berjalan cukup mapan, karena sudah lima kali Komnas HAM menggunakan prosedur dan mekanisme yang sama.

112 Wawancara dengan Nababan, Agustus 1998 mengungkapkan, Komnas HAM telah menjalin kerja sama dengan pihak Mabes ABRI, POLRI, LSM, Media, dan kalangan pendidik guna menyelenggarakan pendidikan untuk trainers dalam bidang HAM (TOT). Tercatat 6 perwira dari lingkungan tentara, 5 perwira Polri, 5 aktivis LSM, 5 orang dari berbagai media (LP3Y, PWI, Yayasan Dr. Sutomo), dan 6 orang dari kalangan pendidik (Litbang P & K, dan IKIP Jakarta) yang telah dilibatkan. Hingga wawancara dilakukan awal Oktober, departemen P &

Keenam, Komnas HAM juga berhadapan dengan kenyataan bahwa reputasi dan kinerjanya sebagai sebuah lembaga lebih banyak ditentukan oleh reputasi dan kinerja anggotanya secara individual, bukan Komnas HAM sebagai lembaga. Seperti yang diakui sendiri oleh Amaral, memang hingga sejauh ini yang lebih menonjol dari Komnas HAM adalah figur anggotanya. Persoalan ini membutuhkan pemecahan segera, sehingga harapan Amaral, bahwa "bukan karena Marzuki Darusman, Lopa, Baramuli, namun lembaga Komnas HAM itu sendiri yang punya kapabilitas"[113] yang akan menentukan masa depan Komnas HAM sebagai sebuah lembaga bisa dicapai.

Masa depan Komnas, menurut kami akan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk menyelesaikan sejumlah agenda di atas. Dalam perkembangan politik saat sekarang (1998, pasca Suharto), peluang ke arah pembenahan sejumlah hal di atas terbuka sangat luas.

C. Implikasi Teoritik

Pengalaman Komnas HAM selama periode ini memiliki implikasi serius pada level teoritik. Komnas HAM telah hadir sebagai sebuah kasus yang mengukuhkan adagium politik sebagai sebuah seni tentang kemungkinan. Institusi sampiran negara atau institusi koorporatisme negara ataupun *state-*

K telah menyelenggarakan pendidikan bagi 40 guru di lingkungannya agar bisa menyisipkan nilai-nilai HAM dalam kurikulum pelajarannya. Kerjasama juga dilakukan dengan pihak luar negeri. Sebagai contoh, Komnas telah mengirimkan 3 orang untuk mengikuti pendidikan di Oxford selama 1 bulan dan menyertakan satu orang perwira ABRI.

113 Wawancara dengan Amaral, Februari 1998.

sponsored sekaligus *state-established institution* yang diandaikan sebagai bagian dari kerangka jebakan negara untuk memasung demokrasi bagi kepentingan preservasi kekuasaan, ternyata bisa bertukar diri menjadi arena dan institusi persemaian demokrasi. Bangunan argumen teori tentang kemustahilan sebuah institusi koorporatisme negara memainkan peranan sebagai agen yang memfasilitasi proses demokrasi, menemukan penjelasan sebaliknya. Demokrasi, bisa berawal dari mana saja, termasuk dari institusi koorporatisme negara.

Temuan ini membawa implikasi serius terhadap beberapa hal penting dalam ilmu politik dan studi politik Indonesia era Orde Baru sampai akhir 1997 ini. Pertama, pemilahan yang terlalu tegas dan ketat antara negara dan masyarakat yang menjadi pendekatan paling dominan dalam ilmu politik belakangan ini menemukan benturan praksis yang sangat meyakinkan. Studi ini menunjukkan beberapa prasyarat penting mengapa hal ini bisa terjadi. Namun, lebih dari semua itu, telah ada bukti yang kuat bahwa sebuah institusi yang dibentuk oleh negara ternyata tidak harus terjebak dan bekerja dalam logika kepentingan negara.

Kedua, dalam pendekatan yang mendikotomikan antara negara dan masyarakat selalu mengajukan argumen bahwa proses demokratisasi hanya bisa bermula dari masyarakat. Sekali lagi, logika ini dipatahkan oleh pengalaman perjalanan Komnas HAM periode 1993-1997. Tatkala sistem politik bekerja secara monolitik di bawah kungkungan negara, peluang demokratisasi justru efektif dimulai oleh satu atau beberapa faksi dalam negara yang mampu menemukan kepentingan dan kesepadanan argumen bagi proses demokratisasi. Pada tataran

argumen yang lebih lunak, studi ini paling tidak menegaskan akan perlunya proses dialog antara negara dan masyarakat dalam proses demokratisasi.

Ketiga, studi ini juga membuktikan akan keterbatasan pendekatan yang terlalu strukturalis maupun kulturalis semata-mata dalam memahami politik. Sejarah Komnas HAM pada periode ini menegaskan bahwa dalam kendala struktural yang sangat membelenggupun sebuah perubahan bisa dilakukan. Namun demikian, studi ini tidak menegaskan akan signifikannya dengan kapasitas agen dengan basis kulturalnya. Yang lebih jelas terlihat dalam studi ini adalah energi bagi demokratisasi bisa dimobilisasi apalagi ada kapasitas kultural dari para agen untuk membaca, memanipulasi dan mensiasati kekangan kultural yang ada bagi proses mobilisasi energi untuk demokratisasi. Dengan kata lain, dalam struktur kekuasaan negara yang sangat monolitik sekalipun, peluang bagi demokratisasi tetap terbuka lebar, bisa dimulai dari masyarakat maupun faksi dalam negara. yang penting adalah kapasitas agen tersebut untuk mensiasati kendala struktural yang dihadapinya.

Daftar Pustaka

Asia Human Rights Wacth (1994), The Limit of Openness: Human Rights in Indonesia, Human Wacth/Asia/ Formerly Asia Wacth, New York.

Anderson, Bennedict (1983), "Old State, New Society: Indonesia's " New Order in Comparative Historical Perspective", journal of Asian Studies, Vol.XLII, No.3, pp. 477-496.

Aspinall, E. (1995), "Students and the Military: Regime Friction and Civilian Dissent in the Late Suharto Period", Indonesia, No.59, April 1995, pp. 21-44.

Billah, M. M. (1996), "The Role of NGOs in Democratization Based on People's Sovereignity", in Ibrahim, Rustam (1996), The Indonesian NGO Agenda: Toward the Year 2000, CESDA-LP3ES, Jakarta.

Bouchier, D. &]. Legge (1994, eds.), Democracy in Indonesia:1950$ and 19905, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Sou theast Asian Studies, Monash University, Melbourne

Bouchier, David (1991), Totalitarianism and the 'National Personality': Recent Controversy About the Philosophical Basis of the Indonesian State, Paper presented at the Conference on "Indonesian Culture: Asking the Right Questions", 28 September 4 October 1991, Flinders University, Adelaide.

Bouchier, David (1994), "The 19505 in New Order Ideology and Politics", in Bouchier, D. and]. Legge (1994, eds.), Democracy in Indonesia: 19503 and 19903, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne.

Bratton, Michael and N. van de Walle (1992), "Popular Protest and Political Reform in Africa", Comparative Politics, July, 1992, pp. 419-442.

Bresnan, John (1993), Managing Indonesia: The Modern Political Economy, Columbia University Press, New York.

Crouch, Harold (1979), "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia", World Politics, V0L. XXXI, pp. 571-587.

Eldridge, Philip (1989), NGOs in Indonesia: Popular Movement or Arm of Government?, Working Paper 55, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne.

Eldridge, Philip (1995), Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia, Oxford University Press, Kuala Lumpur.

Emmerson, Donald K. (1978), "The Bureaucracy in Political Context: Weakness in Strength", in Jackson, Karl D. and Lucian W. Pye (eds.), Political Power and Communication in Indonesia, University of California Press, Berkeley.

Emmerson, Donald K. (1983), "Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia", Asian Survey, Vol. XXIII, No. 11, November 1983, pp. 1220-1241.

Gaffar, Afan & Pratikno (1996), NGO and Labour Movement in Indonesia, International Confederation on Free Trade Union, Singapore.

Gaffar, Afan (1992), Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System, Gadjah Mada University Press, . Yogyakarta.

Hadiz, Vedi R. (1994), "Challenging State Corporatism on the Labour Front: Working Class Politics in the 19905", in Bouchier, D. and]. Legge (1994, eds.), Democracy in Indonesia: 19508 and 19905, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash university, Melbourne.

Ian's, Syamsuddin (1991), PPP dan Politik Orde Baru (The United Deve10pment Party and the New Order Politics), PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

Hart, J.t (1987), "Aspects of Criminal Justice", in Thoolen, Hans (1987, ed.), Indonesia and the Rule of Law: Twenty Years of [New Order' Government, Frances Pinter, London.

Hefner, Robert (2001), Civil Islam, terj. Ahmad Baso, Jakarta, ISAI.

Heryanto, Ariel (1993), Discourse and State Terrorism in Indonesia, Disertasi PhD di Monash University, Melbourne.

Hill, David T. (1994), The Press in New Order Indonesia, Asia Paper 4, University of Western Australia Press and Asia Research Centre of Murdoch University, Perth.

Hill, Hal (1989), "Regional Development Issues in Indonesia: An Overview", in Hill, Hal and J. Mackie (1989, eds.), Indonesia Assessment 1988, Political and Social Change Monograph 8, ANU, Canberra.

Hill, Hal (1992), "Regional Development in a Boom and. Bust Petroleum Economy: Indonesia Since 197 ", Economic Development and Cultural Change, Vol.40, No.2, January 1992.

Jackson, Karl D. (1978), "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia ", in Jackson, Karl D. and Lucian W. Pye (eds.), Political Power and Communication in Indonesia, University of California Press, Berkeley.

King, Dwight Y. (1982), "Indonesia 's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference does it Make?", in Anderson, B. and Kahin, A. (1982, eds.), Interpreting

Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca.

King, Dwight Y. (1988), "Civil Service Policies in Indonesia: An Obstacle to Decentralization?", in Public Administration and Development, Vol.8, 1988, pp. 249-260.

King, Dwight Y. (1994), White Book on the 1992 General Election in Indonesia, Cornell Indonesia Project, Ithaca.

Komnas HAM, Laporan Tahunan 1994, Komnas HAM, Jakarta.

Komnas HAM, Laporan Tahunan 1995, Konrmas HAM, Jakarta.

Komnas HAM, Laporan Tahunan 1996, Komnas HAM, Jakarta.

Komnas HAM, Laporan Tahunan 1997, Komnas HAM, Jakarta.

Kusumah, Mulyana W (1997), dalam Komnas HAM (1997), Hak Azasi Manusia Dalam Perspektif Budaya Indonesia, PT _Gramedia, Jakarta.

Lay, Cornelis (1993), Financing Political Parties in Southeast Asia: Indonesian Case, hasil penelitian bersama SPESS, tidak dipublikasikan.

Liddle, R. William (1985), "Suharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions", in Pacific Affairs 58, Spring 1985, pp. 68-90.

LiddIe, R. William (1987), "The Politics of Shared Growth: Some Indonesian Cases", in Comparative Politics, January 1987, pp.127-146.

Liddle, R. William (1991), Improvising Political Cultural Change: Three Indonesian Case, Unpublished paper, presented at the Conference on "Indonesian Culture: Asking the Right Questions", 28 September 4 October 1991, Flinders University, Adelaide.

Liddle, R. William (1996), A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia, a draft to be published in Taylor, Robert (1996, ed.), "The Politics of Elections in Southeast Asia", Cambridge University Press, Cambridge (forthcoming).

Liddle, R. William. (1973), "Modernizing Indonesian Politics", in Liddle, R.W. (1973, ed.), Political Participation in Modern Indonesia, Monograph, Southeast Asia Studies, Yale University, Yale.

Lopa, Baharuddin (1997), dalam Komnas HAM (1997), Hak Azasi Manusia Dalam Perspektif Budaya Indonesia, PT Gramedia, Jakarta.

Maclntyre, Andrew (1990), Business and Politics in Indonesia, ASAA, Allen and Unwin, Sidney.

Nusantara, Hakim Garuda (1997), dalam Komnas HAM (1997), Hak Azasi Manusia Dalam Perspektif Budaya Indonesia, PT Gramedia, Jakarta.

Pratikno (1995), Repression and Resistance: State-Promoted Development and the Disenfranchised Urban Poor in Indonesia, paper presented at the Conference on Human Rights in Southeast Asia, Center for Southeast

Asian Studies, University of California, Berkeley, 25-26 February 1995.

Ramage, Douglas E. (1994), "Pancasila Discourse in Suharto's late New Order", in Bourchier, D and John Legge (1994, eds.), Democracy in Indonesia: 19503 and 19905, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne.

Ramage, Douglas E. (1995), Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology qt Tolerance, Routledge, London and New York.

Reeve, D. (1990), 'The Corporatist State: the Case of Golkar', in Budiman, Arief (1990, ed.), State and Civil Society in Indonesia, Monash Papers on Southeast Asia No. 22, Monash University, Melbourne.

Samego, Indra et.al (1998), Bila ABRI Menghendaki, Bandung, Mizan.

Schwarz, Adam (1994), A Nation in Waiting: Indonesia in the 19903, Allen and Unwin, Sidney.

Tanter, Richard (1990), "The Totalitarian Ambition: Intelligence Organizations in the Indonesian State", in Budiman, A. (1990, ed.), State and Civil Society in Indonesia, Monash Paper on Southeast Asia No.22, Monash University, Melbourne.

Toer, Pramodya Ananta (1995), Nyanyi Sunyi Seorang Bisu I, Jakarta, Hasta Mitra.

Vatikiotis, Michael R. J. (1993), Indonesian Politics Under Suharto: Order, Development and Pressure for Change, Routledge. London.

Indeks

A

Abdul Kadir Besar 39
ABRI 23, 29, 30, 54, 55, 59, 84, 85, 106, 109, 110, 111, 112, 129, 130, 139, 159, 160, 169
Aceh 46, 91, 92, 96, 97, 102, 118, 141
ad hoc 33, 42
Adnan Buyung Nasution 70
Agraria 69
A. Hamid S. Attamimi 97
Aide Memoire 54
Aisyah Amini 85
Albert Hasibuan vi, 61, 76, 83, 95, 115
Ali Alatas 67, 73, 148
Ali Said 70, 82, 128, 129, 131, 133, 134, 140, 148, 152
Amaral vi, 60, 61, 68, 69, 71, 76, 83, 84, 116, 130, 132, 156, 160
Amerika 38, 48, 49, 50, 51, 52, 57
Andrew MacIntyre 8
arbitrary detention 109
ASEAN 121
Asia Watch 6, 49
Asmara Nababan vi, 40, 67, 82, 83, 85, 96, 97, 103, 119, 121, 122, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134
Atamimi 129
Australia 60, 75, 166, 172

B

Baharudin Lopa 82, 85, 94, 97, 99, 100, 119, 129, 130, 137, 140

BAIS 23
BAKIN 23
Bambang W. Soeharto 84
Banjarmasin 157
Baramuli 83, 160
Basis material 67
Belanda 52, 53, 57, 58, 59
Beni Mandalika 73, 148
BN Marbun 83, 129, 130, 132, 134, 135
Bureaucratic Authoritarianism 13
Bureaucratic Polity 7, 166
Buruh 28
Buyung Nasution 67, 70

C

Cina 61
civil society 17, 146, 147, 152
Clementino Dos Reis Amaral 84, 116

D

demonstrasi brutal 105
Denmark 52
Depag 69
Depdagri 23, 30, 69, 129, 141
Depnaker 69
desa Hoea 108
destruction of property 109
Detik 27
Dili 52, 74, 76, 151
di Liquisa Timor Timur 88
Ditjensospol 23
DKP 107
Donald Emmerson 8
DPP PDI 112, 113
DPR 29, 30, 32, 95, 141, 149, 153
DPRD 23, 32, 95, 141
Dwight King 7, 13

E

elit negara 54, 57, 63
excessive surveillance 109

F

F-16 57, 58
Fak-Fak 108
F-KP 156, 157
Fokus 27, 35
fragmentasi iv, 2, 36, 54, 57,

63
Frans Hendra Winata 70, 133

G

G/30S 46
GAM 96
Garuda Nusantara 70, 133
GATT 52
Gempur Deru 42
GPK 105, 109
GSP 36, 47, 48, 49, 50, 51, 52
GUPPI 29
Guru 28
Gus Dur 53

H

Hakim Garuda Nusantara 70
Harmoko 119
harmoni sosial 21
Hart 25, 26, 165
Hasan Basri 80, 82, 84, 134
Hasan Wirayudha vi, 37, 46, 47, 57, 59, 60, 66, 71, 72, 73, 74, 75, 120, 144, 148
hegemonik 35
hiper inflasi 21
HKBP 131
H.S. Attamimi, SH 83
HS. Dillion 102
Human Rights Watch 44, 45, 75, 104
Huntington 38

I

ICMI 55
IGGI 47, 52, 53, 56, 58
ILRERF 49
IMET 57, 58
indigenous people 102
indiscriminate killings 109
individualisme 38
Inggris 42, 60, 75, 172
INGI 53
INGI di Odawara, Jepang 53
Insiden Brussel 54
Integralistik 22, 24, 39
Irian Jaya 88, 93, 102, 108, 110, 112, 118, 127, 131, 157

J

Jaksa Agung Muda 23

Jenderal Rukmini 85
Jenewa 71, 73, 74, 75
Jepang 27, 53, 60, 75
Jurnal Ekuin 27

K

Kabupaten Paniai, Irian Jaya 108
KADIN 6, 11, 14, 15, 19, 28, 29
Kalimantan 91, 92, 157
Kamala Candra Kirana 84, 114
Kanada 52
Kantor Sekretariat Negara 119, 127
Kastorius Sinaga vi, 43, 44, 123, 124, 125, 126, 132, 135, 136
kasus Gerakan Aceh Merdeka 118
kawasan Sumatera 157
Keppres No.50 Tahun 1993 66
Keputusan Presiden 4, 24, 67, 78, 104, 127, 137, 149
klientelisme 8, 14
Kodim Sidoarjo 45
kolektivisme 38, 39
konferensi Wina 60, 61, 64
konstituen 73
kooptasi 13, 28, 133
koorporatisme negara 160, 161
KORPRI 29
KPN 75, 76
KUHAP 96, 107, 108
Kwmki Lama 109

L

Laksusda 24, 26
Lampung 46, 92
LB Moerdani 55
learning by doing 94, 96, 97
Lhokseumawe 96
Lokakarya Nasional 126
Lopa 82, 85, 94, 97, 98, 99, 100, 119, 129, 130, 137, 139, 140, 160, 168
LSM v, vi, 9, 33, 35, 42, 43, 44, 45, 53, 66, 67, 70, 107, 122, 123, 140, 145, 148, 159
Luhut Pangaribuan 133

M

madani 5, 9, 12
Majalah Tempo 119
Malari 27, 41
Malaysia 61
Marbun vi, 83, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 156, 157, 158
Marsinah 45, 89, 107, 108, 118, 126, 141, 151
Marzuki Darusman 82, 129, 130, 139, 140, 160
masyarakat madani 5, 9, 12
Medan 112, 157
memonopoli iii, 19, 35
Mensesneg Moerdiono 76
Mesir 71
Miriam Budiardjo 129, 130, 131, 139
mobilisasi energi 162
money politics 118, 120, 127, 151
monoloyalitas 30
MU 29
Mulya Lubis 70, 76, 133, 138
Mulyana W. Kusumah 144

N

Nababan vi, 40, 67, 69, 70, 82, 83, 85, 96, 97, 103, 119, 121, 122, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 156, 158, 159
Neo-patrimonialism 7
NGO 33, 35, 42, 53, 58, 73, 163, 165
Nieuwpoort 53
NKK/BKK 41
Nurcholish Madjid 139, 142

O

observer 46, 71, 72
OPM 110
otoritarian 12, 19, 20

P

Pancasila 21, 22, 24, 25, 31, 37, 38, 39, 56, 62, 78, 86, 126, 169
partikularistik 16, 37, 38
partisipasi terkontrol 13
PBB iii, 17, 37, 55, 56, 57, 59, 60, 71, 72, 73, 74, 75,

76, 86
PDI 12, 31, 112, 113, 173
pengadilan khusus 158
penyuapan 121
Perancis 60, 75
performance 123
personal rule 65, 127
personal ruler 4
pers release 105
Petani 28
Phillip Eldridge 9
PHK 107
PKI 23, 24, 30, 46, 56
platform 69, 158
Pleno 94, 133, 157
pluralisme 13, 84
political energy 140
Pontianak 157
powerful 152
powerless 152, 153, 155
PP 149
PPP 31, 165
PPPBI 42
Pramoedya Ananta Toer 47
Presiden 4, 24, 27, 42, 55, 61, 65, 67, 69, 76, 77, 78, 81, 82, 104, 119, 120, 126, 127, 128, 129, 137, 138, 141, 148, 149, 150, 155
Presiden Soeharto 55, 69, 119, 126, 127, 128, 129
Prioritas 27
proses screening politik 129
psiko-politis 43
PT. Freeport Indonesia 110, 111
public hearing 51, 52

R

radikalisasi domestik 117
Ramage 22, 39, 169
Recklessness 106
regim Orde Baru 63, 64, 137
rejim otoriter 2
Restriksi 41
right to information 106
Rincian Jenis Kasus dan Jumlah yang Telah Selesai Ditangani 91
round table 120
Rudini 58, 131
Rukmini 85, 132, 139
rule of law 88

S

Saafroedin Bahar 82
Samsudin 83, 130, 132
Santa Cruz 52, 59, 74, 75
Saparinah Sadli 82, 140
Sekretariat Negara iv, 67, 83, 104, 119, 120, 127, 137, 150, 155
Selandia Baru 75, 158
Sinar Harapan 27
Singapura 61
SIT 26
SIUPP 26
Skeptisisme 68
Soegiri vi, 70, 82, 95, 96, 103
Soeharto 4, 18, 20, 25, 36, 40, 44, 54, 55, 57, 58, 60, 66, 69, 74, 75, 84, 118, 119, 120, 126, 127, 128, 129, 148, 151, 156
Soekarno 20
SPSI 6, 11, 19, 28, 29, 45
Sri Sumantri 125
state-establizhed organisation 147
Susunan Kepengurusan Komnas HAM 82
Sutandyo Wignjosoebroto 114, 115, 130, 135
Swiss 60, 73, 74, 75

T

Tarif Bound 48
Tegak Lima 42
Tempo 27, 119
the Asia Watch 6
the powerless 152, 153, 155
Timika, Irian Jaya 88, 108, 131
Timor Timur 46, 52, 88, 91, 92, 102, 104, 105, 106, 107, 131, 151
Timor-Timur 89, 105, 118
torture 26, 106, 109
Try Soetrisno 73

U

Udin 141
UGM iv, vi, 41, 42, 172, 173
Ujung Pandang 157
UNCTAD 47
unlawful arrest 109
USTR 49
UU iv, 24, 31, 68, 138, 144, 149, 156

UU Anti-Subversi 24
UUD 45 56
UU No 3/1985 31
UU No 8/1985 31

W

wabah 19
waduk di Nipah 44
Waduk Kedungombo 44
Wardah Hafidz 123, 133
Wardiman Djojonegoro 41
Wartawan 6, 28
William Liddle 8
Wina 60, 61, 64, 66, 142, 145, 149
WTO 36, 60

Biodata Penulis

PRATIKNO adalah staf pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia dilahirkan di Bojonegoro, 13 Februari 1962, dan menyelesaikan pendidikan sampai SMA di daerah miskin tersebut. Tahun 1980 ia melanjutkan studi ke Yogyakarta di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, dan menyelesaikannya Desember 1985. Langsung menjadi staf pengajar di almamaternya, tahun 1989 ia melanjutkan studi di Institute of Local Government Studies, Birmingham University, Inggris. Sempat kembali ke Yogya kurang dari satu tahun, ia kemudian melanjutkan pendidikan S3 di Department of Asian Studies, Flinders University of South Australia. Setelah selesai S3 tahun 1996 dengan disertasi tentang politik lokal di Indonesia, ia kembali mengajar di almamaternya. Ketertarikannya pada karakter lembaga korporatisme negara di era Orde Baru membuatnya terdorong untuk meneliti Komnas HAM. Bidang kajiannya yang paling utama adalah pemerintahan daerah, politik lokal dan demokrasi. Saat ini ia juga menjadi Wakil Dekan Bidang Akademik, Fisipol UGM.

CORNELIS LAY adalah staf pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia dilahirkan di Kupang 6 September 1959. Selepas SMA dari Kupang, ia melanjutkan studi S1 di Yogyakarta. Tahun 1980 ia terdaftar sebagai mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM. Selama menjadi mahasiswa, ia aktif dalam berbagai organisasi kemahasiswaan. Menyelesaikan studi S1 tahun 1987, ia kemudian direkrut menjadi staf pengajar di almamatenya. Skripsinya tentang PDI menjadi salah satu skripsi terbaik di almamaternya. Ia juga pernah menjadi peneliti di PAU Studi Sosial, UGM. Tahun 1989 ia melanjutkan S2 di Department of International Studies St Marry's University, Halifax, Canada, yang diselesaikannya tahun 1991. Ketertarikannya dalam studi politik nasional dan politik lokal dibuktikannya dengan penelitian dan Publikasi yang telah dihasilkannya.

UNIVERSITAS
JOGJAKARTA

PolGov

RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM